



중앙행정기관 유형과 정책형태에 따른 정책 커뮤니케이션의 차이

정부의 대국민 당근 자랑하기와 채찍 양해구하기

박종민 경희대학교 미디어학과 교수*
남태우 성균관대학교 행정학과 교수**
이세영 경희대학교 미디어학과 석사***
조만혁 경희대학교 미디어학과 학사****

본 연구는 2013년 이후 중앙행정기관에서 발주한 정책PR 영역의 <홍보용역제안 요청서>의 내용분석을 통해 중앙행정기관유형(①정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행)에 따른 정책형태(①정책수단 ②정책유형 ③의제설정과정)의 차이를 살펴보고자 하였다. 더불어 최근 중앙행정기관의 정책PR의 체계성과 전문성을 파악하기 위해 정책형태에 따른 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)의 차이도 살펴보았다. 연구결과 정책PR 영역이 대부분 대국민 커뮤니케이션이 목표이기에 '국민을 위한 기획형 정부기관' 및 '국민을 위한 집행형 정부기관'의 용역제안서가 80%를 차지하였다. '정부가 정책이익이 국민에게 돌아가는 분배정책을 매개성의 사용과 설득적 방법'으로 진행되는 과정이 주류였고, '정서성이 포함되지 않은 개념 중심 정책 커뮤니케이션'이 다수였다. '정부 중심 기획 및 집행 정부기관'보다는 '국민을 위한 기획형 정부기관'에서 더 많은 예산으로 더 많은 목표 공중에게 메시지 전달을 위해 TV, 신문, 옥외광고, 온라인 캠페인을 활용한 정책 PR을 상대적으로 많이하고 있었다. 코비드19 이후 온라인 매체의 적극적 활용이 파악되었다. 마지막으로 두 가지 정책 커뮤니케이션 유형 (유형A: 동원모형(정부주도, 대중관여 낮음) → 분배정책 → 고객지향정책(특정집단이익, 비용은 전체 국민 분산) → 매개성 정책수단

* jongmin@khu.ac.kr, 주저자, 교신저자
** namtaewoo@skku.edu, 공동저자
*** seyoung5623@gmail.com, 공동저자
**** man_hyu@naver.com, 공동저자

→ 커뮤니케이션 목적(정보제공) → 개념 중심적 메시지 전략 → 온라인 홍보물, 온라인 서포터즈, 온라인 중심매체, 유형B; 공고화모형(정부주도, 대중관여 높음) → 규제정책 → 다수주의 정책(비용과 이익이 전체 국민에게 분산) → 권위·재원·조직 정책수단 → 커뮤니케이션 목적(행동유도) → 실제 중심적 메시지 전략 → 라디오, PPL, 오프라인 캠페인, 오프라인 홍보물의 매체)이 확인되었고 합의가 논의되었다.

KEY WORDS 중앙정부행정기관·정책수단·정책유형·메시지전략·매체전략

1. 서론

거버넌스 시대에 국가 정책은 다양한 공식적 참여자(대통령, 의회, 중앙행정기관, 지방자치단체, 사법부를 포함)들을 넘어 비공식적 참여자(이익단체, 기업, 언론, 지역사회, 시민단체 등)들이 영향을 미치는 과정이다. 따라서 정책연구는 사회구성원인 인간의 근본적인 문제를 다루어야 한다(Lasswell, 1951).

우리나라의 경우 새로운 정부가 출범할 때마다 국정과제를 비롯하여 정부 부·처의 주요 정책들이 쏟아져 나온다. 정부의 성격에 따라 중점적으로 진행하는 정부사업이 다르고, 그에 따라 선호되는 정책의 유형과 수단들도 달라질 것이다. 2016년 출범한 문재인 정부의 100대 국정과제의 큰 주제를 살펴보면 국민이 주인인 정부(15개), 더불어 잘사는 경제(26개), 내 삶을 책임지는 국가(32개), 고르게 발전하는 지역(11개), 평화와 번영의 한반도(16개)이며 각각의 주제별로 수개의 전략들이 있고 그 아래에는 각 부처별 주요 정책과제들이 포함된다. 예를 들어 ‘국민이 주인인 정부’의 경우 총 4개의 전략이 있으며 첫 번째 전략인 ‘국민주권의 촛불민주주의 실현’을 위해 법무부는 적폐의 철저하고 완전한 청산을 주요 과제 중 하나로 진행하며, 국민권익위원회와 법무부는 공동으로 반부패 개혁으로 청렴한국 실현이라는 과제를 진행하는 등 국정과제에 맞춰 부처별로 주요 과제들이 할당됨을 알 수 있다.

그러나 정부가 진행하는 정책과제들이 주로 어떤 정책유형에 속하며, 어떤 정책수단이 사용되고 있는지 분류하는 작업은 광범위한 작업이 요구된다. 하나의 주제에 대한 정책들을 정책수단에 따라 분류한 연구들, 예를 들어 청년정책의 정책수단 유형 분석

연구(최하에·황성수, 2018), 다문화정책의 정책수단 분석에 관한 연구(정명주, 2010) 등은 있지만 한 정부 아래에서 동시에 진행되는 정부 부·처의 정책들을 종합적이고 분석적인 시각으로 바라본 연구는 드물다. 정책학이나 행정학 분야에서 이러한 작업이 선행되지 않았기 때문에 각 정책유형별로 정책 홍보가 어떤 방식으로 진행되어 왔는지 파악하기는 어려운 상황이다.

예를 들어 전통적인 정책수단인 규제, 인센티브, 설득으로 정책들을 분류하였을 때 어떤 정책유형에 PR이 집중되었는지, 또한 PR의 주된 매체는 무엇인지 거시적으로 알기 어렵다. 본 연구의 의의는 정책학이나 행정학 분야에서 시도하지 않았던 정부 정책들의 유형과 수단을 다양한 기준에 따라 분류하여 정리한다는 것과 각 정부 부처의 정책 중 어떠한 정책이 중점적으로 커뮤니케이션되고 있는지 파악함에 있다. 즉, 어떤 유형의 정책에 홍보를 집중하고 있으며 정책수단에 따른 커뮤니케이션의 차이가 존재하는지 여부를 파악하고자 한다.

이러한 문제제기에 근거하여, 본 연구는 2013년 이후 중앙행정기관에서 발주한 정책PR 용역의 <홍보용역제안요청서>의 내용분석을 통해 중앙행정기관유형(정부 기획집행, 국민기획, 국민집행)에 따른 정책형태(정책수단, 정책유형, 의제설정과정)와 정책PR(커뮤니케이션목표, 커뮤니케이션목표공중, 예산, 메시지전략, 매체유형)의 차이를 살펴보고자 하였다. 더불어 최근 중앙행정기관의 정책PR의 체계성과 전문성을 파악하기 위해 정책형태에 따른 정책PR의 차이도 살펴보고자 한다.

본 연구는 정책 커뮤니케이션이라는 경험적·실증적 연구의 대상이 정책학과 PR학의 교집합에 놓여 있음을 인식하며, 정책학에서 구축한 국가정책의 유형론과 PR학에서 구축한 PR의 개념들 간 연계를 추구한다. 기존의 정책학 연구는 정책의 수용성과 순응에 미치는 영향을 분석하고 정부와 정책에 대한 신뢰, 정책과정 참여로부터의 효능감, 정책에 대한 지식 등 다양한 개념들 간의 관계와 상호영향력을 탐구하고 정책의 인지적 효과를 높이는 방안을 모색했다. 이를 통해 무엇(What)이 시민의 정책 수용성과 순응에 영향을 미치는지에 대해서는 충분히 파악했지만, 현실적 제언으로서 과연 어떻게(How) 하면 정책 수용성과 순응도가 높아질 것인가에 대해서는 여전히 실질적인 답을 찾기 어려운 한계가 있다.

반면 시민-정부-매체 간의 상호작용을 탐구하는 정책PR은 훨씬 더 현실적이고 다차원적인 정책제언을 가능케 하여 정책학의 미흡한 부분인 어떻게(How)에 대한 부분을 보완해줄 수 있다. 정부기관의 공보 마인드로는 시민의 눈높이와 기대수준을 맞추기

어려운 부분이 있는데, PR과 커뮤니케이션의 개념적 틀을 바탕으로 부처의 개별 정책을 시민과의 상호작용 측면에서의 분석을 통해 보완할 수 있기 때문이다. 다른 한편 PR학자들에 의한 정책PR 연구는 범부처 수준에서 국가 정책의 전반적 흐름과 과정에 대한 선험적 이해 없이 개별 정책프로그램의 PR사례에 주목했다. 이로 인해 PR분석틀의 개별 정책프로그램에 대한 적용을 범부처 정책PR의 보편타당한 연구로 받아들이기 어려웠다.

따라서 본 연구의 목표는 정책 커뮤니케이션 영역에서 교집합으로 자리하고 있는 두 학문이 가진 약점을 학제 간 연구를 통해 극복함으로써 학술적·정책(실무)적으로 완성도 높은 결과를 도출하는 것이다.

2. 이론적 논의

1) 정책형태로서 정책유형에 관한 이전 연구

정책유형에 관한 연구는 로위(Theodore J. Lowi)에 의해 촉발되었다. 과거에는 정치가 인과적으로 정책결정에 영향을 미치며, 엘리트주의·다원주의와 같은 정치이론이 정책결정 과정을 설명할 수 있다고 보았다. 그러나 로위(Lowi, 1964)는 유형화된 정책이 정치적 행동의 원인이 된다고 주장하였다. 그는 정책의 강제 가능성과 강제 적용대상에 따라 분배정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책으로 유형을 분류하였고, 이에 따라 의사결정 단위, 갈등 정도, 지지연합, 주요 행위자의 역할에 차이가 발생한다고 보았다(Dunn, 1994).

첫 번째 분배정책이란 자원·서비스·지위·명예·기회 등을 개인이나 집단에게 나누는 정책이다. 혜택이 특정 개인이나 집단 등으로 한정되지 않고 특정 집단이 과도한 비용을 부담하는 것이 아니기에 심각한 정치적 갈등이나 대립을 수반하지 않는다. 두 번째 규제정책은 개인이나 집단 행위에 대해 통제와 제약을 가하는 정책을 말한다. 규제정책을 결정할 당시에 혜택과 불이익에 대한 선택을 포함하게 됨에 따라 참여 집단 간의 갈등이나 대립이 생기고 지지연합이 변하게 되는 등 불안정한 정치 관계가 형성된다. 세 번째 재분배정책은 부유층과 빈곤층, 자본가와 무산계급과 같이 넓은 사회계층에 영향을 미치는 정책으로 계층 간 소득이전, 저소득층에 대한 사회적 급부 지원 등을 목적으로 하는 정책을 말한다. 따라서 혜택을 받는 집단과 비용을 부담하는 집단이 불

일치하며 정책에 대한 의사결정은 해당 계층의 엘리트, 전문가 또는 정상 조직들 간에 이루어진다. 마지막 구성정책은 분배, 규제, 재분배정책 어디에도 속하지 않는 체제의 구조와 운영에 관련된 정책들을 말하는데 선거구의 조정, 정부의 새로운 기구나 조직의 설립, 공직자 보수와 군인 퇴직연금에 관한 정책 등이 이에 포함된다(남궁근, 2016).

한편, 윌슨(Wilson, 2001)은 정책비용과 이익이 전체 국민으로 분산되는지, 아니면 특정 집단에 집중되는지에 따라 공공정책을 네 가지 유형으로 구분하였다. 이때 정책비용은 정책채택으로 인해 특정 사람이나 집단이 감당해야 하는 금전적·비금전적인 부담을 의미하며, 정책이익이란 정책채택으로 인해 사람들이 누리는 금전적·비금전적 만족이다. 윌슨의 분류를 살펴보면, 첫 번째 다수주의 정책이란, 정책의 비용과 정책의 이익 모두가 전체 국민에게 분산되는 정책을 말한다. 두 번째 기업가 정책은 정책의 비용은 특정 집단에 집중되지만 이익의 경우는 전체 국민에게 분산되는 것을 말한다. 세 번째 고객지향 정책의 경우 정책이익은 특정 집단에 집중되고 비용은 전체 국민에게 광범위하게 분산되는 것을 말하며, 마지막으로 이익집단 정책의 경우 정책비용과 정책이익이 별개의 특정 집단에게 집중되는 유형을 말한다(남궁근, 2016).

정책유형에 관한 최근 국내 연구를 살펴보면, 새로운 유형 분류법을 개발하려는 시도는 부족하고 기존의 정책유형 분류법을 이용하여 사례연구를 하는 정도에 머물러있다. 정책유형에 따른 정책입법화 과정을 비교분석한 고기동, 이은국, 그리고 이은미(2015)는 로위(1964)의 분류법을 기준으로 분석 사례를 선정하여 법률안 심의 참여자에 따른 선호를 분석하였다. 윌슨의 정책유형 분류를 이용한 연구로 전진영(2009)의 연구가 있지만, 이는 정책유형별 입법과정을 비교·분석한 연구이다.

2) 정책형태로서 정책수단, 그리고 정책 의제설정 과정에 관한 이전 연구

정책수단변수는 전통적으로 규제, 인센티브, 설득으로 구분된다. 규제의 경우 비동(Vedung, 1998)은 몽둥이라고 표현하며 ‘정부가 원하는 행동에 따르도록 법적인 의무를 부여하는 것’이라고 정의하였다. 그는 또한 인센티브를 당근이라는 용어로 표현하였는데, 이에 대해 ‘정부가 시민들에게 재화나 서비스를 제공하거나 혹은 박탈하여 특정한 행동이 더 많이 일어나기 쉽게하거나 더 어렵게 만드는 것’이라고 정의 내렸다. 마지막으로 설득은 설교라고 표현하며, ‘물적 자원이나 강제적 의무를 개입시키지 않고 오로지 논증과 정보 및 지식의 전달만을 통해 시민들의 행동을 변화시키는 것’이라고 정의하였

다(남궁근, 2016).

다음 후드(Hood,1986)는 4가지 정책수단(매개성, 권위, 자원, 조직)을 효능 목적과 탐지 목적으로 구분했다. 첫 번째 매개성(nodality)이란 ‘사회네트워크를 중간에서 연결할 수 있는 속성’을 말한다. 즉, 매개성 기반 수단이란 정부가 정보를 구축하거나 사회행위자들을 상호 연결하여 정보를 직·간접적으로 제공함으로써 의도한 정책효과를 달성하고자 하는 것을 말한다. 매개성 기반 수단에 속하는 대표적인 수단으로는 효능 목적의 자문(advice)과 탐지 목적의 조사(surveys)가 있다. 두 번째 권위(authority)수단이란 ‘정부가 강제적으로 사회행위자들의 활동에 관여하거나 특권을 부여하는 것’을 말한다. 권위 기반 수단의 효능 목적 수단은 각종 법률(laws)이 대표적이며, 탐지 목적 수단으로는 등록(registration)이 있다. 세 번째는 자원(treasure)수단으로 ‘보조금 등을 제공하거나 정책효과를 달성하기 위해 인센티브를 수단으로 하는 것’을 말한다. 자원 기반 대표적 효능 목적 수단으로는 보조금(grants)이 있으며, 탐지 목적은 컨설팅(consultants)이 있다. 마지막으로 조직(organization) 기반은 ‘정부가 조직을 활용하여 정책을 조정하거나 지원을 하는 수단’을 의미한다. 조직 기반 대표적 효능 목적 수단은 조직을 통한 서비스전달(service delivery)이며, 탐지 목적은 통계(statistics)가 있다(남궁근, 2016), 부연하면 정책을 위해 새로운 조직을 구성하는 필요성은 객관적 조사(예, 통계로 표현됨)를 통해 진행됨을 의미한다.

정책수단에 관한 연구는 비교적 최근인 1980년대부터 활발히 진행되었다. 학자들이 정책수단의 유형을 제시하였으며 그중에서 살라몬(Salamon, 2002), 후드(1986), 그리고 전영한(2007)의 분류 등이 국내의 연구에서 활발히 사용되고 있다(〈표 1〉 참조). 전영한(2007)은 강제성과 직접성 등 2가지 차원에 의거하여 정책수단의 분류모형을 제시한다. 강제성은 연구자들로부터 많은 관심을 받아온 보편적인 분류기준으로서, 그 정책수단이 정책대상 집단이 되는 개인 혹은 집단에 그들의 의지와 관계없이 얼마나 제약을 가할 수 있느냐와 관련이 있다. 직접성은 행정학, 조직학, 경제학 등 다양한 관점에서 정책도구에 접근하는 것을 가능케 하며, 공공정책의 경우 어떠한 공적 행위에 대한 권한, 자금, 집행이 그 조직에 어느 정도 직접적으로 관여되는가의 정도와 관련된다(전영한, 2007).

정책수단에 관한 국내 선행연구를 살펴보면 주로 사례연구가 많이 이루어졌는데, 사회정책수단의 정치적 성격에 대한 분석(권혁주, 2009), 주택정책 수단선택의 결정요인 분석(김태은, 2008), 장애인고용 및 복지정책 수단 유형 탐색(김영애, 2019; 문순영,

2013), 다문화 정책의 정책수단 분석(정명주, 2010, 2012; 최무현, 2008), 청년 정책수단의 유형화(최하예·황성수, 2018), 사회보험 정책수단의 유형화(노시평, 2014) 등과 같이 학술논문의 차원에서 단일 분야의 정책을 수단에 따라 분류한 연구는 꾸준히 이루어져 왔다. 이외에도 여성과학기술인 정책도구의 정합성 분석(오현정·이찬구, 2015), 중소기업 지원의 정권별 정책목표와 도구 변화 분석(박상원, 2012) 등 정책수단의 합목적성을 분석한 연구가 있다. 개념적 연구는 정책유형보다 정책수단에 대한 연구가 활발하게 진행되었는데, 수단 선택의 쟁점과 기준, 수단의 역사적 변화에 대한 논의가 이루어졌다(문명재, 2010; 이시경, 1996; 전영한, 2007; 전영한·이경희, 2010; 최병선, 2009; 한승연, 2008; 홍준형, 2009).

표 1. 정책수단 유형 (전영한 2007; 전영한·이경희, 2010 재구성)

학자	정책수단 유형 분류
Bardach(1977)	강제집행(enforcement), 유도(inducement), 혜택제공(benefaction)
Doern & Phidd(1983)	강제성 정도에 따른 설득(exhortation), 지출(expenditure), 규제(regulation), 공적 소유(public ownership) 등 4개 유형
Hood(1986)	정보제공(nodality), 재정(treasure), 권위(authority), 조직(organization)
McDonnel & Elmore(1987)	명령(mandate), 유도(inducement), 역량형성(capacity-building), 체제변화(system-changing)
Linder & Peters(1989)	운영복잡성, 공적 가시성, 사용자 적응성, 개입성, 상대적 비용, 실패가능성, 대상 정밀성, 시장의존성 등 8개 연속적 기준(continuums)에 의한 분류
Vedung(1998)	강제성 정도에 따른 몽둥이(sticks), 당근(carrots), 설교(sermons) 등 3개 유형
Salamon(2002)	13개 수단, 직접적/간접적 수단으로 분류
전영한(2007)	강제성과 직접성 정도에 따른 직접규제, 간접규제, 직접유인, 간접유인 등 4개 유형 혹은 직접규제, 준직접규제, 간접규제, 직접유인, 준직접유인, 간접유인, 직접정보, 준직접정보, 간접정보 등 9개 유형

한편, 쟁점 진행에 관한 연구는 PR학에서도 진행되고 있다(조민정·박종민, 2011). 정책학에서 쿵, 로스, 그리고 로스(Cobb, Ross, & Ross, 1976)는 정책의 의제설정 과정을 외부주도모형(민간 주도, 대중관여 높음), 동원모형(정부 주도, 대중관여 낮음), 내부접근모형(민간 주도, 대중관여 낮음), 공고화모형(정부 주도, 대중관여 높음)의 4가지로 구분하였다. 외부주도모형은 ‘민간집단이 이슈를 제기하여 성공적으로 공공의 제에 도달한 후 최종적으로 정부의제에 이르는 모형’이며, 동원모형은 ‘정책결정자가 제기하여 자동적으로 정부의제가 되고, 성공적 집행을 위해 공공의제로 전환되는 유형’이며, 내부접근모형의 경우 ‘정책은 정부기관 내부 조직이나 정책결정자와 빈번하게 접

촉하는 집단에 의해 제안'되는 것을 말하며, 마지막으로 공고화모형은 '대중의 지지가 이미 높은 정책문제에 대하여 정부가 그 과정을 주도하여 해결을 시도하는 유형'을 말한다(남궁근, 2016).

3) 대국민 정책 관점에 따른 중앙행정기관의 유형화 연구

국가 수준에서 중앙부처 정책의 유형론을 횡단면적이든 시계열적이든 거시적으로 검증한 연구는 정책학에서도 찾아보기 어렵다. 로워(1964), 윌슨(2001)의 정책유형 분류, 후드(1986), 비등(1998)의 정책수단 분류가 선형적인 유형화(taxonomy)를 체계적으로 제시하였고 이에 대한 사례가 후속연구에서 많이 논의되었지만, 국가 전체적인 수준에서 목적에 따른 유형 분류와 합목적성에 따른 수단 분류를 실증적으로 검증한 연구는 없었고 유형 분류와 수단 분류 간의 관계가 논의되지도 못하였다. 가령 분류체계가 실제로는 어떻게 나타나고 있는지 진단할 필요가 있는데, 이러한 연구가 이루어지기 어려웠던 이유 중 하나는 국가 수준의 정책을 명확히 범주화하기가 힘들다는 데 있다. 이명박 정부부터 100대 국정과제를 추진하여 새 정권 출범 시 중앙부처의 주요 정책들을 국정과제 별로 범주화하기 시작했다. 이러한 국정과제별 분류에 따라 정권 내에서의 정책 분석은 가능하지만, 정권별로 국정과제가 상이하기 때문에 정권별 비교가 불가능한 한계가 있다.

따라서 국정과제의 직접적 영향을 받는 중앙행정기관에서 시행하는 정책들을 기존 연구분류 체계인 정책유형, 정책수단, 의제설정과정으로 유형화하는 작업을 통해 정권별 정책 범주화와 더불어 정권 간 정책 유형 및 수단 비교를 가능케 하는 의미있는 시도라고 할 수 있다.

현재 우리나라 중앙행정기관은 51개로 구성되어있다. 김기환(2005)은 분류의 상

1) I. 헌법에 따른 중앙행정기관 (1개) 1. 감사원, II. 정부조직법에 따른 중앙행정기관 (43개) 1. 대통령비서실, 2. 국가안보실, 3. 대통령경호처, 4. 국가정보원, 5. 국무조정실, 6. 국무총리비서실, 7. 국가보훈처, 8. 인사혁신처, 9. 법제처, 10. 식품의약품안전처, 11. 기획재정부, 12. 국세청, 13. 관세청, 14. 조달청, 15. 통계청, 16. 교육부, 17. 과학기술정보통신부, 18. 외교부, 19. 통일부, 20. 법무부, 21. 검찰청, 22. 국방부, 23. 병무청, 24. 방위사업청, 25. 행정안전부, 26. 경찰청, 27. 소방청, 28. 문화체육관광부, 29. 문화재청, 30. 농림축산식품부, 31. 농촌진흥청, 32. 산림청, 33. 산업통상자원부, 34. 특허청, 35. 보건복지부, 36. 환경부, 37. 기상청, 38. 고용노동부, 39. 여성가족부, 40. 국토교통부, 41. 해양수산부, 42. 해양경찰청, 43. 중소벤처기업부, III. 특별법에 따른 중앙행정기관 (7개), 1. 방송통신위원회, 2. 공정거래위원회, 3. 금융위원회, 4. 국민권익위원회, 5. 원자력안전위원회, 6. 행정중심복합도시건설청, 7. 새만금개발청

호배타성을 확보하기 위해 행정기관실무자 설문과 다층적 분석을 통해 중앙행정기관 유형을 4가지로 구분하였는데, 주로 정부를 대상으로 기획업무를 수행하는 기관(기획-정부), 국민을 주요 고객으로 기획업무를 수행하는 기관(기획-국민), 정부를 대상으로 집행업무를 하는 기관(집행-정부), 국민을 주요 고객으로 주요기능이 집행업무인 기관(집행-국민) 등이 그것이다. 본 연구는 51개의 중앙행정기관 중 특수 성격의 기관인 감사원, 원자력안전위원회, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청을 제외한 47개 기관을 분석대상으로 선정하였다(〈표 2〉 참조).

4) 정책학과 PR학의 접목을 통한 정책 커뮤니케이션 이해

본 연구는 정책학에서 보편적으로 활용되는 정책 유형화(분배, 재분배, 규제, 구성정책 등), 정책수단 분류(규제, 인센티브, 설득 등), 의제설정과정 모형화(외부주도, 동원, 내부접근, 공고화)를 PR학에서 정책PR의 핵심적 개념요소로서 파악하고 있는 PR의 목적(정보제공, 태도변화, 행동유도), 전략적 기능(사전 추구-사후 반응, 개념 중심-실체 중심), 메시지 전략(감성활용), 매체활용 전략(전통매체, 온라인 등) 등과 연계하여 분석하였다. 정책 커뮤니케이션이라는 사회현상을 주목함에 있어 정책학의 한계와 PR학이 가진 한계를 극복하고 양 학문 간 실증연구와 개념연구의 시너지를 만들 수 있다(견진만, 2020).

그간 정부는 다양한 이니셔티브를 통해 양방향적이고 상호작용 중심의 정책소통 채널들을 구축해왔고 정책학 연구는 이러한 채널들을 탐구했다. 그러나 여전히 정책소통 채널이 지향하는 바와는 달리 일방향적 정보전달의 효과성을 높이거나 참여와 상호작용을 인위적으로 유도하는데 치중했으며, 정책학적 탐구도 정책소통의 개선방향을 모색하는데 있어 정책PR의 내용적 합리성과 절차적 합리성을 제고하는 수준에서 머물렀다. 내용적·절차적 합리성을 높이는 것은 규범적으로 옳지만 어떻게 높일 수 있는지에 대한 방법론적인 연구는 미흡하고 현재 정책PR 실태의 문제점에 대한 지적을 뛰어넘는 연구는 부족하다. 이는 정책PR과 정책소통의 맥락에서 정책학적 이론 중심 시각이 가진 취약점이다(오철호, 2008).

다른 한편, 최근 PR학자들은 다양한 정책 커뮤니케이션 연구들을 진행하고 있다. 신호창, 이두, 그리고 조성은(2011)과 박종민 외(2015)는 정책학과 PR학의 융복합적 연구의 필요성을 제기한 바 있으며, 정원준(2017)은 정부가 추진하는 정책의 결정 과정

에서 공중의 정부와 정책에 대한 신뢰가 커뮤니케이션 과정과 정책 수용성에 긍정적인 영향력이 있는 것을 분석하였다. 안사이와 김희진(2016)은 정책PR의 메시지 소구 유형이 정책 수용에 미치는 영향을 살펴보았는데, 구체적으로 개인을 위한 정책이 아닌 사회를 위한 정책의 수용에 정책 메시지가 이성적인지, 감성적인지에 따라 차이가 발생하는지 알아봄으로써 친사회성 정책의 개인적 수용도를 높일 수 있는 메시지 전략을 제시했다. 오경수, 천명재, 그리고 김희경(2013)은 정부의 정책PR이 정책지지와 정부신뢰에 미치는 영향을 ‘동반성장 정책’을 중심으로 분석하였다. 연구결과 정책PR에 대한 긍정적 태도는 정책에 대한 지지를 이끌어내며, 이러한 지지는 정부에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 사실을 확인하였다(오경수 외, 2013). 한편 박건희, 이유나, 김유경, 그리고 최보람(2013)은 정책에 대한 국민들의 긍정적 태도 형성과 정책의 적극적 확산을 위해 필요한 요인을 알아보기 위해 정책이 가지고 있는 혁신속성, PR커뮤니케이션 특성, 매체 신뢰도 등의 영향력을 분석하였으며 이를 통해 정책속성이 정책태도에 미치는 영향을 양방향소통과 매체 신뢰도가 조절한다는 사실을 확인하였다. 이일우와 이철한(2015)은 정부기관의 정책홍보평가에 기존 광고효과과정모형을 적용하여 타당함을 확인하였다.

본 연구와 유사한 방법론으로 정부 홍보용역을 분석한 연구를 살펴보면, 황성욱, 김은진, 최창식, 그리고 이종혁(2019)은 우리나라 정부PR 분야의 규모와 현황을 분석하기 위해 나라장터 사이트에 공고된 2017년 정부PR 분야 용역을 분석하였다. 분석결과 영상/인쇄 제작 > 이벤트 및 행사 > 온라인 PR > 혼합 실행용역 순이었고, 중앙부처는 타 기관에 비해 언론 대행과 온라인 PR 용역 비율이 상대적으로 높았다(황성욱 외, 2019). 연구 논문은 아니지만 PR전문지 더피알(〈THE PR〉)에서 정부 홍보 용역을 분석한 기사도 존재한다. 국무조정실에서 발주한 홍보 용역의 특징에 대한 분석(강미혜, 2020, 5, 27), 문화체육관광부 산하 기관인 해외문화홍보원이 발주한 국가이미지 제고 해외홍보 영상 용역에 대한 분석(안해준, 2020, 4, 2) 등 단일 홍보제안요청서의 특징을 분석하는 기사뿐만 아니라 본 연구와 마찬가지로 특정 기간 동안 발주된 공공부문 홍보 용역을 분석하는 시도(박형재, 2018, 7, 10; 2020, 1, 8)도 있었다. 일정 기간 내 홍보용역을 분석한 기사의 경우 발주금액, 홍보 매체 등 정량적 측면을 분석했다는 측면에서 본 연구와 유사하다고 할 수 있으나, 분석의 대상으로 공공 발주 전체를 포괄하여 정부 정책 기조와 차이가 있을 수 있는 지방자치단체도 포함되며, 규모가 작은 연구원 등을 포함한다. 이러한 포괄적인 분석은 의미 있으나 정부산하 기관의 경우 특정 집단을 위

한 업무를 주로 하는 경우가 있는데(예, 공무원연금공단), 본 연구의 목적 중 하나는 정부 정책 유형이 전체 국민 대상인지 아니면 특정 집단 대상의 정책인지 파악하는 것이기 때문에 본 연구는 주로 전 국민 대상 정책을 집행하는 중앙부처만을 그 대상으로 선정하였다는 차이가 있다. 또한 본 연구는 <홍보용역제안요청서>를 분석함에 있어 매체전략뿐만 아니라 메시지전략을 비롯한 다양한 정책PR의 핵심적 개념요소와 함께 정책학의 유형론 도입을 시도하였다는 점에서 기존의 분석과는 차이가 있다.

이렇듯 PR학자들이 다양한 관점에서 정책PR에 대한 연구를 진행하고 있지만, 범부처 수준에서 국가 정책의 전반적인 흐름과 과정과 PR분석들 간의 역학관계를 연구하는 접근은 드물었다. 또한 PR학자들은 주로 개별 정책프로그램에 PR분석들의 적용가능성을 검증했기 때문에 실증연구로부터의 발견을 범부처 정책PR의 보편타당한 연구결과로 확장하기 어려웠다. 그러나 정책의 유형론을 활용하게 되면, 개별 정책의 선택적 추출로도 대표성을 확보할 수 있고 단편적 사례연구 수준을 넘어 궁극적으로 정책PR 연구의 외적타당도를 높일 수 있다.

따라서 본 연구는 특히 정책주체로서 중앙행정기관의 정책유형, 수단에 따른 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지 전략 ⑤매체유형)의 차이를 분석하고자 하며, 정보제공, 태도변화, 행동유도의 전통적인 커뮤니케이션 목적, 목표공중, 메시지 전략을 주요 정책PR 변수로 선정하였다. 구체적으로 메시지 전략 변수로는 허튼(Hutton, 1999)의 이익성(interest), 주도성(initiative), 실체성(substance/image) 개념 중 주도성 및 실체성과 함께 전통적 소구 전략에서 사용되는 정서성(emotionality)을 분석하였다. 주도성은 PR의 기능이 '사전 추구적'인가 '사후 반응적'인가를 구분하는 기준이다. 사전 추구적이라는 것은 이해관계자 대상 설문조사, 위기계획, 이슈관리 및 전략적 커뮤니케이션 등 주도성을 가지고 기획·집행되는 경우를 말하며 사후 반응적은 공중 반응 관리, 위기관리(박종민·권구민·조재형·박진홍·김필수, 2016) 등 특정 이슈에 대한 반응 차원의 PR을 말한다. 실체성은 PR이 '개념 중심적'인가 '실체 중심적'인가를 구분하는 기준이다. 개념 중심에는 설득, 이미지·명성관리 등이 해당하며 실체 중심의 경우 공공정보, 관계관리 등이 이에 해당한다.²⁾ 본 연구의 분석 대상은 정부의 대국민 정책PR이므로 국민보다 정부를 위한 행위는 존재하기 어렵기에 허튼의 이익성, 주도성, 실체성 개념 중 이익성 변수는 제외하고 주도성, 실체성을 분석에 포함

2) 주로 공중 중심에서 보았을 때, 공중의 인지, 태도 변화 목적이면 이미지 중심, 행동 유발과 참여가 목적이면 실체중심으로 구분되었다.

간 상호작용과 쌍방향 커뮤니케이션 측면으로 전환 시킬 수 있다.

3. 연구문제

본 연구는 2013년 이후 중앙행정기관에서 발주한 정책PR 용역의 <홍보용역제안요청서>의 내용분석을 통해 중앙행정기관유형에 따른 정책형태와 정책PR의 차이를 살펴보고자 하였다. 더불어 최근 중앙행정기관의 정책PR의 체계성과 전문성을 파악하기 위해 정책형태에 따른 정책PR의 차이도 살펴보고자 한다.

위 이론적 논의에서 알 수 있듯이 기존 정책분석 연구는 정책학에서는 정책을 세부적으로 분석하는 형태로 진행되었고, 정책PR분야에서는 전략커뮤니케이션 관점에서 연구가 진행되었다. 이로 인해 정책을 정책학적 분류로 세분화하고 이렇게 세분화된 정책별로 어떻게 대국민 커뮤니케이션을 전략적으로 진행하는 것이 바람직한지에 대한 학술적 연구는 많지 않았던 것이 현실이다. 본 연구의 연구문제는 이러한 학술적 필요성에 의해 도출되었다.

우선 <연구문제 1>을 통해 하나의 정책에 대한 분석을 넘어 우리나라 정책의 총체적인 유형과 수단을 분류함으로써 어떤 유형과 수단이 가장 많은 비중을 차지하고 있는지 알아보려고 한다. 구체적으로 <연구문제 1>를 알아보기 위해서 국내의 연구에서 활발히 활용되고 있는 로위(1964)와 윌슨(2001)의 정책유형분류법을 사용할 것이며, 정책수단의 전통적 3분법과 맥을 같이하는 비등(1998)의 분류법과 국내 연구에서 활발히 활용되고 있는 후드(1986)의 정책수단분류법을 분석의 틀로 사용할 것이다. 본 연구의 <연구문제 1>은 다음과 같다.

<연구문제1> <연구문제1> 2013년 이후 정부의 주요 정책홍보용역과제 내 중앙행정기관유형(① 정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행)에 따른 정책형태(①정책수단 ②정책유형 ③ 의제설정과정)의 차이는 어떠한가?

또한 정책PR과 관련한 <연구문제 2>와 <연구문제 3>에서는 허튼(1999)이 제시한 3가지의 기준 중 '이익(interest)'기준을 제외하고, '주도성'과 '실체성' 기준을 통해 정책PR의 기능에 대해 알아보려고 한다. '주도성' 기준을 통해 정부 부·처의 정책PR이 사전

추구적(pro-active)인지 아니면 사후 반응적(re-active)인지를 분류하고, '실체성' 기준을 통해서 개념(perception)중심인지 실체(substance)중심인지를 분류할 것이다. 정책 PR의 메시지 전략에 있어서 찰스 프레이저(1983)의 7가지 크리에이티브 전략 중 '정서 전략'을 사용하였는지 알아보려 한다. 정서전략이란 다양한 인간 감정에 소구하는 전략을 말하는데, 중앙부서별 그리고 정책수단과 유형에서 그 활용 비중이 어떠한지 알아보려 한다. 이를 위한 <연구문제 2>와 <연구문제 3>은 다음과 같다.

<연구문제2> 2013년 이후 정부의 주요 정책홍보용역과제 내 중앙행정기관유형(①정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행)에 따른 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)의 차이는 어떠한가?

<연구문제3> 2013년 이후 정부의 주요 정책홍보용역과제 내 정책형태(①정책수단 ②정책유형)에 따른 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)의 차이는 어떠한가?

4. 연구방법론

1) 내용분석의 분석변수 및 범주(변수값)

본 연구를 위한 내용분석 대상은 나라장터(공공기관 온라인 전자조달·입찰 시스템, www.g2b.go.kr)에 게시된 각 부처의 <홍보용역제안요청서>이다. 박근혜·황교안 정부의 시작 시점인 2013년 2월 이후 나라장터 상에서 입찰이 진행된 정책홍보용역 중 정부조직법에 따른 중앙행정기관(장관급 23개, 차관급 20개) 전체와 특별법에 따른 중앙행정기관(7개)에서 중 규모를 고려하여 4개 위원회(방송통신위, 공정거래위, 금융위, 국민권익위)가 발주한 용역까지로 범위를 한정하였다.

(1) 중앙행정기관 유형

다음으로 본 연구를 위한 분석변수는 중앙행정기관유형(①정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행), 정책형태(①정책수단, ②정책유형, ③의제설정과정), 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)이다. 이를 통해 본 연구는 정부정책의 유형과 수단을 분류하는 것에서 그치는 것이 아니라 분류된 정책

들의 홍보에 대한 포괄적인 검토를 진행하고자 하였다. 관련된 변수값(범주)은 <표 3>을 통해 설명된다.

분석대상인 중앙행정기관은 총 47개이며, 2013년 2월 이후 2020년 3월까지 분석대상 기관에서 발주된 총 184개의 <홍보용역제안요청서>가 분석에 포함되었다.³⁾ 기관별 분석된 제안요청서의 수량은 <표 2>에서 제시되었다. 김기환(2005)은 중앙행정기관 유형을 4가지로 구분하였다. 즉, 주로 정부를 대상으로 기획업무를 수행하는 기관(기획-정부), 국민을 주요 고객으로 기획업무를 수행하는 기관(기획-국민), 정부를 대상으로 집행업무를 하는 기관(집행-정부), 국민을 주요 고객으로 주요기능이 집행업무인 기관(집행-국민) 등이다. 본 연구의 대상이 <홍보용역제안요청서>이기에 주로 국민이 주요 고객인 제안요청이 많았고, 정부 대상인 경우는 제한적이어서 연구문제를 위한 교차분석에서는 ①정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행의 3가지 기관 구분으로 분석하였다.

표 2. 본 연구에서의 중앙행정기관 4가지 유형 (김기환, 2005 수정·보완)

구분	정부	국민(기업/일반국민)
기획	1. 법제처(2), 인사혁신처(1), 기획재정부(4), 행정안전부(9), 국방부(6), 외교부(7), 국무조정실(2), 대통령비서실, 국가안보실, 대통령경호처, 국가정보원, 국무총리비서실	3. 과학기술정보통신부(미래창조과학부: 3), 여성가족부(10), 금융위원회, 산업통상자원부(4), 경찰청(4), 산림청(3), 보건복지부(22), 법무부(5), 고용노동부(6), 교육부(1), 문화체육관광부(18), 농림축산식품부(4), 문화재청(3), 국토교통부(12)
집행	2. 조달청(1), 통계청(2)	4. 농촌진흥청, 해양경찰청(2), 검찰청, 소방청(1), 국가보훈처(4), 방위사업청, 특허청(1), 국세청(2), 병무청(3), 공정거래위원회, 중소벤처기업부, 관세청, 식품의약품안전처(6), 환경부(19), 기상청(5), 통일부, 해양수산부(12), 방송통신위원회, 국민권익위원회

(2) 정책형태

정책형태의 경우 ①정책수단, ②정책유형, ③의제설정과정의 세부변수로 살펴보았다. 정책수단은 비등(1998)과 후드(1986)의 범주, 정책유형은 로위(1964)와 윌슨(2001), 그리고 의제설정과정 범주는 콕 등(Cobb et al., 1976)의 범주를 적용하였다.

정책수단: 본 연구는 앞서 이론적 논의에서 설명된 비등(1988)과 후드(1986)의 정책수단 분류를 적용하여 표본을 분석하였다(<표 3> 참조). 아울러 본 연구자료의 사전

3) 본 연구분석의 시점(2020년 3월) 이전의 자료가 분석대상으로 포함되었다. 실제 나라장터(공공기관 온라인 전자조달·입찰 시스템, www.g2b.go.kr)에 게시된 분석 기간 내 <홍보용역제안요청서>는 공공 영역의 발주가 모두 포함되어 매우 방대한 개수이지만, 본 연구는 '홍보' 키워드로 검색된 '용역' 공고 중 수요기관을 43개로 한정하여 범위를 좁혔다.

분석결과 분석대상이 외부 정책홍보용역을 위한 중앙행정기관의 <홍보용역제안요청서>라는 특성에 따라 용역제안 관련 정책수단은 매개성이 70% 정도를 차지하고 있었으며, 권위, 자원, 조직은 분류의 명확성 확보가 어렵고, 분량도 제한적이어서 범주를 구분하지 않았다.

표 3. 정책형태에 관한 분석 변수 및 범주(변수값) 정의 (남궁근, 2016참조)

변수	분류(법)	세부 범주(변수값)	내용	
정책 수단	Vedung (1998)	규제(몽둥이) 11(6%)	1. 정부가 원하는 행동에 따르도록 법적인 의무를 부여하는 것	
		인센티브(당근) 23(12.5%)	2. 정부가 시민들에게 재화나 서비스를 제공하거나 혹은 박탈하여 특정한 행동이 더 많이 일어나기 쉽도록 하거나 더 어렵도록 만드는 것	
		설득(설교) 150(81.5%)	3. 물적 자원이나 강제적 의무를 개입시키지 않고 오로지 논증과 정보 및 지식의 전달만을 통해 시민들의 행동을 변화시키는 것	
	Hood (1986)	매개성(nodality) 136(73.9%)		1. 정부가 정보를 구축하거나 사회행위자들을 상호 연결하여 정보를 직·간접적으로 제공하는 수단 (주로 정보 전달 정책수단)
		권위(authority)	48(26.1%)	2. 정부가 강제적으로 사회행위자들의 활동에 관여하거나 그들에게 특권을 부여하는 것
		자원(treasure)		3. 보조금 등을 제공하거나 정책효과를 달성하기 위해 인센티브를 수단으로 하는 것 (재정 지원 정책수단)
		조직(organizational)		4. 기관이나 기구 등을 활용하여 정책을 조정하거나 정책지원을 하는 수단
정책 유형	Lowi (1964)	분배정책 165(89.7%)	1. 자원·서비스·지위·명예·기회 등을 개인이나 집단에게 나누는 정책	
		규제정책 12(6.5%)	2. 개인이나 집단 행위에 대해 통제와 제약을 가하는 정책	
		재분배정책 7(3.8%)	3. 계층 간 소득이전, 저소득층에 대한 사회적 급부 지원 등을 목적으로 하는 정책	
		구성정책	4. 체제의 구조와 운영에 관련된 정책	
		기타	5. 기타/없음	
	Wilson (2001)	다수주의 정책 103(56%)	1. 정책비용과 정책이익이 전체 국민에게 분산	
		기업가 정책	2. 정책비용은 특정집단에 집중, 정책이익은 전체 국민에게 분산	
		고객 정책 81(44%)	3. 정책이익은 특정집단에 집중되고 정책비용은 일반국민에게 광범위하게 분산	
	이익집단 정책	4. 정책비용과 정책이익이 별개의 특정집단에게 집중		
의제 설정 과정	Cobb, Ross, & Ross (1976)	외부주도모형 (민간주도, 대중관여 높음)	1. 민간집단에 의해 이슈가 제기되어 먼저 성공적으로 공공의제에 도달한 후 최종적으로 정부의제에 이르는 모형	
		동원모형 87(47.3%) (정부주도, 대중관여 낮음)	2. 정책결정자가 제기하여 자동적으로 정부의제가 되고, 그 성공적인 집행을 위하여 공공의제로 전환되는 유형(예, 육군간부모집 홍보 유인물 디자인제작용역)	
		내부집근모형 (민간주도, 대중관여 낮음)	3. 정책은 정부기관 내부의 집단이나 정책결정자와 빈번하게 접촉하는 집단에 의해 제안	
		공고화모형 97(52.7%) (정부주도, 대중관여 높음)	4. 이미 대중의 지지가 높은 정책문제에 대하여 정부가 그 과정을 주도하여 해결을 시도하는 유형(예, 시간제보육 대국민 홍보영상제작계획)	

정책유형: 정책유형은 이론적 논의에서 소개된 로워(1964)와 월슨(2001)의 분류를 분석에 포함하였다(〈표 3〉 참조). 본 연구의 분석대상이 외부 정책홍보용역을 위한 중앙 행정기관의 〈홍보용역제안요청서〉 내 정책이라는 특성에 따라 구성정책은 발견되지 않았으며, 로워의 분류 중 분배정책이 대부분(89.7%)이었다. 역시 본 분석대상이 정부 정책 중 대국민홍보를 목적으로하는 〈홍보용역제안요청서〉이기에 월슨의 분류 중 정책 비용이 소수로부터 오는 기업가정책과 이익집단정책은 발견되지 않았으며, 정책의 이익이 일반국민인 다수주의 정책과 특정 국민집단인 고객정책 두 가지만 주로 발견되었다.

의제설정과정: 본 연구분석을 위한 의제설정과정 변수는 역시 앞서 설명된 콥 등(1976)의 범주를 적용하였다. 본 분석대상은 정부 정책 중 대국민홍보를 목적으로하는 제안요청서이기에 민간이 주도하는 외부주도모형과 내부접근모형의 정책들은 발견되기 어려웠고, 분석대상 내에 동원모형이 87(47.3%), 공고화모형이 97(52.7%)의 빈도로 나타났다.

(3) 정책PR

다음 정책PR은 ①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형의 세부 변수들을 정의하여 분석하였다.⁴⁾

커뮤니케이션 목표: 우선, 제안요청서에 밝혀진 정책PR의 커뮤니케이션 목적을 정보제공, 태도변화, 행동유도⁵⁾로 살펴보고자 한다(〈표 4〉 참조).

커뮤니케이션 목표공중: 다음, 커뮤니케이션 목표공중이 제안요청서에 세분화되어 있는 지 살펴보았다. 공공정책의 경우 전체국민을 대상으로 하는 경우가 대부분이지만 경우에 따라 특정한 집단을 대상으로 하는 정책들도 존재한다. 따라서 정책의 목표공중에 따른 분류를 통해 주로 어떤 유형과 수단에 속하는 정책이 공중세분화를 통해 홍보가 진행되었으며 분류 기준 중 가장 많이 사용된 기준이 무엇인지 알아보려고 한다. 다만, 〈홍보용역제안요청서〉내 정책대상은 정책과 정책PR에 따라 다르다. 예를 들면, 청소년 정책홍보인 경우 정책의 대상(목표공중)은 청소년이고, 정책PR의 목표공중은 일반국민일 수 있다. 따라서, 정책제안요청서내에 정책의 대상 즉, 목표공중과 정책PR의 목표공

4) 정책의 주체, 정책PR의 주체 중 정책PR의 주체는 대부분 용역을 주는 것이기에, 두 주체가 제안요청서에는 모두 다르다. 그러나, 정책의 주체와 정책PR의 주체를 이분화하면 분석주체가 달라져서 결국 혼선이 생기거나 아니면 두 개의 주체를 이분화하여 전체를 분석해야 하는 문제가 발생한다. 따라서 본 연구에서는 정책의 주체, 정책PR의 주체를 동일시하여 분석을 수행하기로 하였다.
5) 첫 번째는 '정보제공'으로 각 부·처의 정책PR의 목적이 공중에게 정보를 제공하는 것인 경우가 이에 해당한다. 두 번째는 '태도변화'로 정책PR의 목적이 공중의 기존에 가지고 있던 태도에 대한 변화를 이끌어내기 위함인 경우를 말한다. 세 번째는 '행동유도'이며 정책PR의 목적이 공중의 특정 행동을 유도하는 것인 경우 이에 해당한다.

중이 분리되는 경우에는 정책의 목표공중 그리고 분리되지 않은 경우는 정책PR의 목표 공중으로 정해서 분석하였다. 전체적으로 연령 10(5.4%), 소득 2(1.1%), 지역 1(0.5%), 특정 성격(예, 군인) 12(6.5%) 그리고 전체 국민(특정 목표공중 없음)이 159(86.4%)의 빈도를 보였다. 따라서 본 변수는 특정 변수값이 과도하게 높은 결과의 한계상 교차분석에서 제외하였다.

표 4. 정책PR에 관한 분석 변수 및 범주(변수값) 정의

정책 PR	커뮤니케이션 목적	정보제공	1. 정책PR의 목적이 공중에게 정보를 제공하는 것인 경우	
		태도변화	2. 정책PR의 목적이 공중의 (기존)태도변화를 이끌어내기 위한 경우	
		행동유도	3. 정책PR의 목적이 공중의 특정 행동을 유도하는 것인 경우	
	목표 공중	커뮤니케이션 목표공중	1. 성별 예) 여성정책 2. 연령 예) 노인정책, 보육정책 10(5.4%) 3. 소득 예) 취업성공패키지(저소득층, 청장년층) 2(1.1%) 4. 지역 1(0.5%) 5. 특정 성격(예, 군인) 12(6.5%) 6. 전체국민(특정 목표공중 없음) 159(86.4%)	
	예산	예산 규모	1. 6천만 원 미만 2. 6천만 원 이상~1억1천만 원 미만 3. 1억1천만 원 이상~2억4천만 원 미만 4. 2억4천만 원 이상	
	메시지 전략	주도성(Initiative)	1. 사전추구적(Pro-active): 이해관계자대상 설문조사, 위기계획, 이슈관리 및 전략적 커뮤니케이션 등 주도성을 가지고 기획·집행되는 경우 2. 사후반응적(Re-active): 공중반응관리, 위기관리 등 특정 이슈에 대한 반응 차원의 PR	
		실체성(Substance)	1. 개념(Perception) 중심: 설득, 이미지/명성관리 등 (예, 수돗물 인식개선) 2. 실체중심: 공공정보, 관계관리 등 (예, 취업성공패키지, 세계인의 날 기념식 홍보)	
		정서성(emotionality)	다양한 인간 감정에 소구하는 전략.	
	매체	1	TV 방송광고	지상파·케이블·위성·IPTV 등을 모두 포함한 TV방송 광고
		2	신문(News Release)	온라인 뉴스를 제외한 신문의 지면 기사·칼럼
		3	라디오	라디오 송출 공익 광고 제작
		4	프로그램 제작 협찬 또는 PPL(간접광고)	TV 방송 프로그램 제작 협찬
		5	옥외광고 및 교통광고	옥외 매체(전광판, 현수막, 벽보, 등) 광고 및 교통기관과 대중교통 내·외부 광고
		6-1,2	오프라인 홍보·캠페인	(TV, 라디오, 신문, SNS 등을 제외한) 오프라인 캠페인 활동, 홍보 책자 및 리플릿 제작
		7-1,2	온라인 홍보·캠페인	뉴미디어를 포함한 온라인상에서의 홍보 활동
8-1,2		온라인 서포터즈	온라인(블로그, 카페)과 SNS에서 홍보를 지원하는 일반인 서포터즈 및 홍보단 운영	
		홍보대사	유명인(연예인, 운동선수 등) 및 캐릭터 홍보대사 위촉	
중점 매체 유형A : RPF에서 가장 강조되는 매체(질적)		1. TV방송광고 2. 신문(예, 조중동 기관장 칼럼) 3. 라디오 4. 프로그램 제작협찬(간접광고) 5. 옥외광고 6. 오프라인 홍보(행사) 7. 온라인 홍보 8. 서포터즈 및 홍보대사		
중심 매체 유형B : 활용되는 매체의 비율(양적)		1. 온라인 중심 (기존 오프라인 매체에서 벗어난 형태의 인터넷 중심인 경우) 2. 오프라인 중심 (TV방송광고, 신문, 라디오, 옥외광고, 오프라인 서포터즈 및 홍보대사, TV프로그램 제작협찬(간접광고) 인 중심인 경우)		

예산: 홍보예산이 어느 정도 배당되었는지에 따라 그 정책과 정책PR의 중요성을 파악할 수 있으며 예산은 매체전략에 있어서도 매우 중요한 요소이다. 본 연구에서는 홍보제안요청서 상에서 파악할 수 있는 책정 예산을 귀납적으로 파악하여 빈도의 분포에 따라 3~5개의 기준을 정립한 이후에 그에 따른 분류를 진행하였다. 분석결과 ①6천만 원 미만, ②6천만 원 이상~1억1천만 원 미만, ③1억1천만 원 이상~2억4천만 원 미만, ④2억4천만 원 이상으로 범주화되었다.

메시지 전략: 정책PR을 위한 메시지 전략은 PR행위를 범주화하는 허튼(1999)의 주도성, 실제성과 함께 전통적 소구 전략에서 사용되는 정서성을 변수로 하였다. 본 연구에서는 정책의 홍보 메시지의 또 다른 전략 변수로 위에서 언급된 프레이저(1983)의 7가지 정서적 크리에이티브 전략의 사용여부도 포함되었다. 정리하면, 본 연구의 분석대상인 공공정책은 공중의 이익을 위한 것이므로, 이익에 따른 분류기준은 제외하는 것이 타당하여 최종적으로 주도성, 실제성, 정서성으로 분석하였다.

매체 유형: 정책PR의 매체로 TV 방송광고, 신문, 라디오, 프로그램 제작 협찬(PPL), 옥외광고 및 교통광고, 오프라인 홍보·캠페인 진행 및 홍보물 제작, 온라인 홍보·캠페인 진행과 온라인 홍보물을 제작, 온라인 서포터즈 및 홍보대사 위촉 등을 활용하고 있는지 파악하고자 각각의 매체별로 활용 계획이 있는 경우는 '있음', 활용되지 않을 경우 '없음'으로 분류하였다. 또한 이들 매체 중에서 특히 강조되거나 활용되는 매체가 무엇인지에 대해서도 알아보기 위해 다수의 매체들 중 하나의 매체만을 선택하는 '중점 매체A' 유목을 추가하였으며, 이와 함께 온라인 중심인지 오프라인 중심인지를 파악하기 위한 기준으로 '중심 매체B' 유목 또한 추가하였다.

2) 분석범주의 신뢰도 조사

정책의 성격을 질적으로 코딩하는 작업은 정책에 따라서 복수의 코더들 간 의견이 일치하기 쉬운 유형화가 있을 수도 있고 의견 일치가 어려운 유형화가 있을 수 있다. 이로 인해 코더들 간의 교차검토와 상호검증을 통해 의견 불일치를 최소화할 필요가 있으며, 불일치의 최소화 작업 이후 신뢰도를 확인한다. 분석유목의 신뢰도는 Krippendorff의 *Alpha*를 통해 검증⁶⁾한다. 이는 코더의 수, 코딩 범주의 수, 코딩 데이터의 척도 유형, 결측치 존재 유무에 제한받지 않고 신뢰도를 측정할 수 있는 지표로서(백영민, 2015; 윤영민, 2019), 다음 공식에 의해 산출된다.⁷⁾ 본 연구는 전체 184개 표본 중 나라장터

6) Krippendorff's *Alpha* = 1 - (관찰된 불일치 / 기대된 불일치)

상에 게시된 연도별로 4~6개씩 무작위로 30개 표본을 선정하였으며, 이에 대해 충분히 훈련된 2명의 코더가 코딩을 진행했다. 신뢰도검사 결과(Krippendorff *Alpha*), 정책수단 중 비등(1998)의 구분 .8257, 후드(1986)의 구분 .9335, 정책 유형 중 로위(1964)의 구분 .8763, 월슨(2001)의 구분 1.000, 그리고 의제설정과정의 콥 등(1976)의 구분은 .9326로 조사되었다.

또한, 정책PR의 세부변수내 범주의 코더간 신뢰도 조사값은 ①커뮤니케이션목표 1.000 ②커뮤니케이션목표공중 .8967 ③예산 1.000 ④메시지전략; 주도성 1.000, 실체성 .8634, 정서성 1.000 ⑤매체유형; TV방송광고 1.000, 신문 .9280, 라디오 .9243, PPL 1.000, 옥외/교통 .9193, 오프라인캠페인 1.000, 오프라인홍보물 .8905, 온라인캠페인 .9307, 온라인홍보물 1.000, 서포터즈 1.000, 홍보대사 1.000, 중점매체전략A 1.000, 중심매체전략B .8715로 조사되어 모두 높은 코더간 신뢰도를 보이고 있었다.

5. 연구결과

1) 표본 빈도 및 정책PR 유형 별 매체전략 교차분석

총 184개의 홍보용역제안요청서는 박근혜 정부 115개(62.5%), 문재인 정부 69개(37.5%)로서 두 정권의 표본추출 기간에 차이가 있다. 데이터 수집의 측면에서 2020년 초기부터 코로나19로 인해 정부가 발주한 홍보용역이 상당히 축소되어 정권 간 제안요청서 수를 동등하게 맞추기는 어렵다는 제약을 갖고 있다. 그러나 각 정권 하에서 교차분석 결과의 패턴을 비교하는데 있어서는 충분한 표본 수를 확보하였다. 홍보용역을 제안한 중앙행정기관을 유형화하면 기획집행형이 35개(19.0%), 국민기획형이 95개(51.6%), 국민집행형이 54개(29.3%)로 분포된다.

정책PR과 관련한 변수는 크게 커뮤니케이션의 목적, 예산 규모, 메시지 전략, 매체의 유형 등 네 가지 측면으로 나눌 수 있다. 커뮤니케이션 목적은 정보제공과 관련된 제안요청서가 96개(52.2%), 태도변화와 관련해서는 56개(15.8%), 행동유도 관련이 29개(32.1%)로 나누어진다. 홍보용역의 예산 규모에 따라서는 6천만 원 미만 45개(24.5%), 6천만 원 이상 1억 1천만 원 미만 46개(25%), 1억 1천만 원 이상 2억 4천만 원 미만 47개(25.5%), 2억 4천만 원 이상의 제안요청서가 46개(25%)로 나타났다.

7) 0.8 이상일 때 높은 신뢰도로 인정.

메시지 전략의 실체성에 따른 빈도는 개념 중심 홍보용역이 129개(70.1%), 실체 중심 홍보용역이 55개(29.9%), 정서성 여부에 따른 빈도는 정서전략이 있는 홍보용역이 13개(7.1%), 없는 홍보용역이 171개(92.9%)이다. 매체의 유형에 따라서 제안요청서를 분류한 결과(각 매체의 유무 비율로서, 중복 코딩할 경우) TV 50개(27.2%), 신문 50개(27.2%), 라디오 33개(17.9%), PPL 32개(17.4%), 옥외광고 49개(26.6%), 오프라인 캠페인 98개(53.3%), 오프라인 홍보물 141개(76.6%), 온라인 캠페인 111개(60.3%), 온라인 홍보물 132개(71.1%), 온라인 서포터즈 21개(11.4%), 홍보대사 5개(2.7%)로 나타났다. 이를 다시 중심매체 전략(제안요청서 내용에서 가장 강조되는 매체)의 측면에서 분류하면(중복 코딩을 하지 않을 경우) TV 41개(22.3%), 신문 2개(1.1%), 라디오 1개(0.5%), PPL 7개(3.8%), 오프라인 캠페인 70개(38.0%), 온라인 캠페인 62개(33.7%), 서포터즈 및 홍보대사 1개(0.5%)로 분포된다. 중심매체 유형을 크게 온라인과 오프라인으로만 구분하면 온라인 66개(35.9%), 오프라인 118개(64.1%)로 나타났다.

정책의 수단과 유형 측면에서 제안요청서를 나눈 결과 비동(1998)의 범주화에 따라 규제 수단 11개(6.0%), 인센티브 수단 23개(12.5%), 설득 수단 150개(81.5%), 후드(1986)의 범주화에 따라 매개성 136개(73.9%), 권위·재원·조직 48개(26.1%)로 분류되었다. 로위(1964)의 정책유형 구분에 따라서는 분배정책 165개(89.7%), 규제정책 12개(6.5%), 재분배정책 7개(3.8%)로 분포되었고, 구성정책과 다른 유형의 정책은 제안요청서에 나타나지 않았다. 윌슨(2001)에 따른 구분의 관점에서는 다수주의 정책 103개(56%), 고객 정책 81개(44%)로 나타났고, 중앙정부 부처가 직접 발주한 용역이어서 기업가 정책과 이익집단 정책 유형은 없었다. 콥 등(1976)의 의제설정 과정에 따라서는 동원모형 87개(47.3%), 공고화모형 97개(52.7%)로 구분되었고, 민간주도 모형인 외부주도와 내부접근형은 전혀 존재하지 않았다.

다음 연구문제를 분석하기 전, 정책PR 세부 변인 간 교차분석 결과 중 통계적으로 유의미한 차이 위주로 살펴보았다. 먼저 정책PR 목적(정보제공, 태도변화, 행동유도) 별 예산 차이 분석결과, 정보제공(1억천만 원 미만, 60, 62.5%)에 비해 태도변화(14, 48.3%)와 행동유도(21, 35.6%)목적에 더 많은 예산이 사용되고 있었다($\chi^2 = 24.530$, $df = 6$, $p < .01$). 다음 PR목적 별 메시지 전략(실체성) 차이 결과, 행동유도 목적에 개념 중심 전략보다 실체중심 전략(43, 72.9%)을 더 많이 활용하고 있었다($\chi^2 = 76.908$, $df = 2$, $p < .01$). 이러한 결과는 전략 커뮤니케이션 관점에서 보았을 때 상식적이고 타당하게 정부의 정책PR 과정이 진행되고 있음을 보여주는 것이다.

한편, 정책PR 목적별 매체 유형 분석 결과를 보면, 온라인 매체들($\chi^2 = 6.986$, $df = 2$, $p < .05$)은 정보제공에, 신문($\chi^2 = 9.249$, $df = 2$, $p < .01$)과 PPL($\chi^2 = 8.313$, $df = 2$, $p < .05$)은 태도변화에, 오프라인 캠페인($\chi^2 = 22.463$, $df = 2$, $p < .01$)과 오프라인 홍보물($\chi^2 = 11.955$, $df = 2$, $p < .01$)은 행동유도에 상대적으로 더 많이 활용되고 있었다. 메시지 전략(실체성)별 매체 유형 차이 분석결과, 오프라인 캠페인($\chi^2 = 11.942$, $df = 1$, $p < .01$)과 오프라인 홍보물($\chi^2 = 6.802$, $df = 1$, $p < .01$)이 실체중심 전략에 더 많이 활용되고 있었다.

마지막으로 매체 유형 간 활용 조합을 보면, TV방송광고는 거의 모든 매체들(신문, 라디오, PPL, 옥외광고)과 동시에 활용되고 있었던 반면, 오프라인 캠페인과 온라인 캠페인이 이루어지는 정책PR에서는 TV방송광고가 상대적으로 적게 활용되고 있었다($\chi^2 = 148.428$, $df = 6$, $p < .01$).

2) 연구문제1 분석결과

〈연구문제1〉은 2013년 이후 정부의 주요 정책홍보용역과제 내 중앙행정기관유형(①정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행)에 따른 정책형태(①정책수단 ②정책유형 ③의제 설정과정)의 차이를 보는 것이다. 〈연구문제1〉 해결을 위해 중앙행정기관유형에 따른 정책형태의 차이를 분석한 결과, 기관유형에 따른 정책형태의 차이는 존재하지 않았다. 구체적으로 두 정부(박근혜, 문재인정부)($\chi^2 = 1.849$, $df = 2$, $p > .05$), 정책수단 중 비등(1998)의 분류($\chi^2 = 7.426$, $df = 4$, $p > .05$), 후드(1986)의 분류($\chi^2 = 4.478$, $df = 2$, $p > .05$), 그리고 정책유형 중 로워(1964)의 분류($\chi^2 = 8.217$, $df = 4$, $p > .05$)와 월슨(2001)의 분류($\chi^2 = 3.714$, $df = 2$, $p > .05$), 마지막으로 의제설정과정인 콥 등(1976)의 분류($\chi^2 = 3.234$, $df = 2$, $p > .05$)에서 모두 중앙행정기관유형(정부기획집행, 국민기획, 국민집행)에 따른 차이는 발견되지 않았다.

3) 연구문제2 분석결과

〈연구문제2〉는 2013년 이후 정부의 주요 정책홍보용역과제 내 중앙행정기관유형(①정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행)에 따른 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)의 차이를 보는 것이다. 이를 해결하기

위해 중앙행정기관유형에 따른 정책PR의 차이를 분석하였다. 통계적 유의미한 결과 중심으로 살펴보면, 우선 중앙행정기관유형에 따라 중앙행정기관의 <홍보용역제안요청서>내 정책PR의 목적이 다른 것으로 나타났다. 정부기획집행 유형의 행정기관은 정보제공(28, 80.0%)이 많은 반면, 국민기획(35, 36.8%)이나 국민집행(18, 33.3%) 유형 기관은 행동요도의 정책PR 목적인 제안서들이 많았다($\chi^2 = 14.221, df = 4, p < .01$).

다음 기관유형에 따른 제안요청서 내 예산은 유의미한 차이를 보였다. 즉, 정부기획집행 유형기관은 6천만 원 미만(14, 40%), 국민집행 유형기관은 6천만 원 이상~1억1천만 원 미만(22, 40.7%), 그리고 국민기획 유형기관은 1억1천만 원 이상~2억4천만 원 미만(26, 40.7%)의 예산이 상대적으로 많았다($\chi^2 = 14.221, df = 4, p < .01$).

기관유형에 따른 메시지전략 중 실체성에서 유의미한 차이가 있었다. 즉, 정부기획집행 유형기관은 개념중심 메시지전략(29, 82.9%)이 국민기획 유형기관은 실체중심 메시지전략(36, 37.9%)이 상대적으로 많았다($\chi^2 = 6.490, df = 2, p < .05$). 다음 기관유형별 매체 활용의 유의미한 차이 결과를 살펴보면, TV(35.8%), 신문(40%), 옥외광고(34.7%), 온라인 캠페인(70.5%)의 매체들이 국민기획 유형기관에서 상대적으로 많은 활용이 이루어지고 있었다(<표 5> 참조).

표 5. 중앙행정기관유형별 정책형태 및 정책PR (연구문제1과 2 분석)

		중앙행정기관유형			전체	χ^2	중앙행정기관유형			전체	χ^2		
		정부 기획 집행	국민 기획	국민 집행			정부 기획 집행	국민 기획	국민 집행				
정면	백드레	19 (54.3%)	59 (62.1%)	37 (68.5%)	115 (62.5%)	$\chi^2 = 1.849,$ $df = 2,$ $p > .05$	TV	있음	6 (17.1%)	34 (35.8%)	10 (18.5%)	50 (27.2%)	$\chi^2 = 7.387,$ $df = 2,$ $p < .05$
	문재인	16 (45.7%)	36 (37.9%)	17 (31.5%)	69 (37.5%)			없음	29 (82.9%)	61 (64.2%)	44 (81.5%)	134 (72.8%)	
	전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)			전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	
Verdug (1998)	규제	3 (8.6%)	3 (5.7%)	5 (9.3%)	11 (6%)	$\chi^2 = 7.426,$ $df = 4,$ $p > .05$	신문	있음	5 (14.3%)	38 (40%)	7 (13%)	50 (27.2%)	$\chi^2 = 16.346,$ $df = 2,$ $p < .01$
	인선티브	2 (5.7%)	17 (17.9%)	4 (7.4%)	23 (12.5%)			없음	30 (85.7%)	57 (60%)	47 (87%)	134 (72.8%)	
	실득	30 (85.7%)	75 (78.9%)	45 (83.3%)	150 (81.5%)			전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	
전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				
Hood 2 (1986)	매개성	29 (82.9%)	64 (67.4%)	43 (79.6%)	136 (73.9%)	$\chi^2 = 4.478,$ $df = 2,$ $p > .05$	라디오	있음	4 (11.4%)	23 (24.2%)	6 (11.1%)	33 (17.9%)	$\chi^2 = 5.257,$ $df = 2,$ $p > .05$
	관우채원 조직	6 (17.1%)	31 (32.6%)	11 (20.4%)	48 (26.1%)			없음	31 (88.6%)	72 (75.8%)	48 (88.9%)	151 (82.1%)	
	전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)			전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	

		중앙행정기관유형			전체	χ^2			중앙행정기관유형			전체	χ^2		
		정부 기획 집행	국민 기획	국민 집행					정부 기획 집행	국민 기획	국민 집행				
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				2 (5.7%)	18 (18.9%)	12 (22.2%)	32 (17.4%)	$\chi^2 = 4.369$ $df = 2$ $p > .05$		
Lovi (1964)	분배	32 (91.4%)	84 (88.4%)	49 (90.7%)	165 (89.7%)	$\chi^2 = 8217$ $df = 4$ $p > .05$			33 (94.3%)	77 (81.1%)	42 (77.8%)	152 (82.6%)			
	구제	3 (8.6%)	4 (4.2%)	5 (9.3%)	12 (6.5%)		전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				
	재분배	0 (0%)	7 (9.3%)	0 (0%)	7 (3.8%)					7 (20%)	33 (34.7%)	9 (16.7%)	49 (26.6%)	$\chi^2 = 6.726$ $df = 2$ $p < .05$	
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				28 (80%)	62 (65.3%)	45 (83.3%)	135 (73.4%)			
Wiscn (2001)	다수주의 정책	17 (48.6%)	50 (52.6%)	36 (66.7%)	103 (56%)	$\chi^2 = 3714$ $df = 2$ $p > .05$			35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	$\chi^2 = 3076$ $df = 2$ $p > .05$		
	고객 정책	18 (51.4%)	45 (47.4%)	18 (33.3%)	81 (44%)		전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	14 (40%)	54 (56.8%)		30 (55.6%)	98 (53.3%)
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				21 (60%)	41 (43.2%)	24 (44.4%)	86 (46.7%)			
Cobb et al. (1976)	등원 모형	21 (60%)	44 (46.3%)	22 (40.7%)	87 (47.3%)	$\chi^2 = 3234$ $df = 2$ $p > .05$			35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	$\chi^2 = 2501$ $df = 2$ $p > .05$		
	광고화 모형	14 (40%)	51 (53.7%)	32 (59.3%)	97 (52.7%)		전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	30 (85.7%)	69 (72.6%)		42 (77.8%)	141 (76.6%)
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				5 (14.3%)	26 (27.4%)	12 (22.2%)	43 (23.4%)			
정책PR 목적	장보제금	28 (80.0%)	42 (44.2%)	26 (48.1%)	96 (52.2%)	$\chi^2 = 14221$ $df = 4$ $p < .01$			35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	$\chi^2 = 12182$ $df = 2$ $p < .01$		
	타도권화	1 (2.9%)	18 (18.9%)	10 (18.5%)	29 (15.8%)		전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	13 (37.1%)	67 (70.5%)		31 (57.4%)	111 (60.3%)
	행동유도	6 (17.1%)	35 (36.8%)	18 (33.3%)	59 (32.1%)		온라인 캠페인	22 (62.9%)	28 (29.5%)	23 (42.6%)	73 (39.7%)				
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)			
예산 (만원)	6천만	14 (40%)	21 (22.1%)	10 (18.5%)	45 (24.5%)	$\chi^2 = 18637$ $df = 6$ $p < .01$			22 (62.9%)	75 (78.9%)	35 (64.8%)	132 (71.7%)	$\chi^2 = 5074$ $df = 2$ $p > .05$		
	6천미 상-1.1 억만	8 (22.9%)	16 (16.8%)	22 (40.7%)	46 (25%)		온라인 홍보물	13 (37.1%)	20 (21.1%)	19 (35.2%)	52 (28.3%)				
	1.1억 이 상-24 억만	8 (22.9%)	26 (40.7%)	13 (24.1%)	47 (25.5%)		전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				
	24억천 이상	5 (14.3%)	32 (33.7%)	9 (16.7%)	46 (25%)		온라인 서포터즈	3 (8.6%)	10 (10.5%)	8 (14.8%)	21 (11.4%)				
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				32 (91.4%)	85 (89.5%)	46 (85.2%)	163 (88.6%)			
실체성	개념 중 심	29 (82.9%)	59 (62.1%)	41 (75.9%)	129 (70.1%)	$\chi^2 = 6460$ $df = 2$ $p < .05$			35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	$\chi^2 = 0.225$ $df = 2$ $p > .05$		
	실체 중심	6 (17.1%)	36 (37.9%)	13 (24.1%)	55 (29.9%)		전체	35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	1 (2.9%)	3 (3.2%)		1 (1.9%)	5 (2.7%)
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)				34 (97.1%)	92 (96.8%)	53 (98.1%)	179 (97.3%)			

		중앙행정기관유형			전체	χ^2	중앙행정기관유형			전체	χ^2		
		정부 기획 집행	국민 기획	국민 집행			정부 기획 집행	국민 기획	국민 집행				
정서성	있음	2 (5.7%)	8 (8.4%)	3 (5.6%)	13 (7.1%)	$\chi^2 =$ 0.551, $df = 2$ $p > .05$	전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	.05
	없음	33 (94.3%)	87 (91.6%)	51 (94.4%)	171 (92.9%)		온라인 σ	온라 인	13 (37.1%)	31 (32.6%)	22 (40.7%)	66 (35.9%)	
전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	오프 라인	22 (62.9%)	64 (67.4%)	32 (59.3%)	118 (64.1%)			
							전체		35 (100%)	95 (100%)	54 (100%)	184 (100%)	.05

4) 연구문제3 분석결과

〈연구문제 3〉은 2013년 이후 정부의 주요 정책홍보용역과제 내 정책형태(①정책수단 ②정책유형)에 따른 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)의 차이이다. 이를 해결하기 위해 정책수단(Hood, 1986)에 따른 정책형태와 정책PR의 차이를 살펴본 결과 〈표 6〉으로 분석되었다. 중앙행정기관의 〈홍보용역제안요청서〉 내 정책수단에 따른 정책형태를 보면, 매개성 정책수단은 분배정책(135, 99.3%)이 압도적으로 많았고, 권위·재원·조직 수단에 규제정책(11, 22.9%)이 상대적으로 많았다($\chi^2 = 51.946, df = 2, p < .01$).

다음 정책수단별 정책PR목적의 차이를 보면, 매개성 정책수단은 대부분 정보제공의 PR목적, 권위·재원·조직 정책수단은 행동유도(29, 60.4%)의 PR목적에 상대적으로 많았다($\chi^2 = 9.633, df = 2, p < .01$). 다음 매개성 정책수단은 개념 중심적 메시지전략(108, 79.4%)이 권위·재원·조직 정책수단은 실체 중심적 메시지전략(27, 56.3%)이 상대적으로 많았다($\chi^2 = 21.530, df = 1, p < .01$). 다음 정책수단별 매체 활용의 유의미한 차이 결과를 살펴보면, 권위·재원·조직 정책수단에서는 라디오(14, 29.2%), PPL(14, 29.2%), 오프라인 캠페인(36, 75%), 오프라인 홍보물(44, 91.7%)의 매체들이 활용되는 경우가 많았고, 〈홍보용역제안요청서〉 내 정책이 매개성 정책수단인 상황에서는 온라인 홍보물(103, 75.7%), 온라인 서포터즈(20, 14.7%), 온라인 중심매체(58, 42.6%)들이 많이 활용되고 있었다(〈표 6〉 참조).

정책유형(Wilson, 2001)에 따른 정책형태와 정책PR의 차이를 살펴본 결과 〈표 7〉로 분석되었다. 두 가지 정책유형 간 교차분석결과 다수주의 정책에 규제정책(10, 9.7%)이 많았고, 고객정책에 재분배정책(7, 8.6%)이 많았다($\chi^2 = 12.555, df = 2, p$

< .01). 또한, 고객정책에 동원모형(69, 85.2%)이 많았고, 다수주의정책에 공고화모형(85, 82.5%)이 많았다($\chi^2 = 83.396, df = 1, p < .01$).

정책유형별 정책PR의 차이는 정책PR의 목적에서만 발견되었다. 고객정책은 정보제공(58, 71.6%)의 PR목적이 많았고, 다수주의 정책은 행동유도(44, 42.7%) 목적이 많았다($\chi^2 = 21.932, df = 2, p < .01$). 그 이외 정책유형별 정책PR 차이는 발견되지 않았다.

표 6. 정책수단(Hood, 1986)별 정책형태 및 정책PR (연구문제3 분석)

		정책수단 (Hood, 1986)			전체	χ^2	정책수단 (Hood, 1986)			전체	χ^2
		매개성	권위재 원조직				매개성	권위재 원조직			
Lovi (1964)	분배	135 (99.3%)	30 (62.5%)	165 (89.7%)	$\chi^2 = 51.946,$ $df = 2,$ $p < .01$	라디오	있음	19 (14%)	14 (29.2%)	33 (17.9%)	$\chi^2 = 5.566,$ $df = 1,$ $p < .05$
	규제	1 (0.7%)	11 (22.9%)	12 (6.5%)			없음	117 (86%)	34 (70.8%)	151 (82.1%)	
	재분배	0 (0%)	7 (14.6%)	7 (3.8%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		PPL	있음	18 (13.2%)	14 (29.2%)	32 (17.4%)	$\chi^2 = 6.268,$ $df = 1,$ $p < .05$
Wilson (2001)	다수주의 정책	77 (56.6%)	26 (54.2%)	103 (56%)	$\chi^2 = 0.86,$ $df = 1,$ $p > .05$	없음	118 (86.8%)	34 (70.8%)	152 (82.6%)		
	고객정책	59 (43.4%)	22 (45.8%)	81 (44%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		옥외광 고	있음	32 (23.5%)	17 (35.4%)	49 (26.6%)	$\chi^2 = 2.566,$ $df = 1,$ $p > .05$
Cobb et al. (1976)	동원모형	66 (48.5%)	21 (43.8%)	87 (47.3%)	$\chi^2 = 3.25,$ $df = 1,$ $p > .05$	없음	104 (96.5%)	49 (26.6%)	135 (73.4%)		
	공고화 모형	70 (51.5%)	27 (56.3%)	97 (52.7%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		오프라 인 캠페인	있음	62 (45.6%)	36 (75%)	98 (53.3%)	$\chi^2 = 12.329,$ $df = 1,$ $p < .01$
정책 PR 목적	정보제공	78 (57.4%)	18 (37.5%)	96 (52.2%)	$\chi^2 = 9.633,$ $df = 2,$ $p < .01$	없음	74 (54.4%)	12 (25%)	86 (46.7%)		
	태도변화	23 (16.9%)	6 (12.5%)	29 (15.8%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
	행동유도	35 (25.7%)	29 (60.4%)	59 (32.1%)		오프라 인 홍보물	있음	97 (71.3%)	44 (91.7%)	141 (76.6%)	
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		없음	39 (28.7%)	4 (8.3%)	43 (23.4%)	$\chi^2 = 8.199,$ $df = 1,$ $p < .01$	
예산 (만원)	6천미만	34 (25%)	11 (22.9%)	45 (24.5%)	$\chi^2 = 2.153,$ $df = 3,$ $p > .05$	전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
	6천이상 ~1억1천 미만	37 (27.2%)	9 (18.8%)	46 (25%)		온라인 캠페인	있음	85 (62.5%)	26 (54.2%)		111 (60.3%)
	1억1천 이상 ~ 2억4천 미만	34 (25%)	13 (27.1%)	47 (25.5%)		없음	51 (37.5%)	22 (45.8%)	73 (39.7%)		
	2억4천 이상	31 (22.8%)	15 (31.3%)	46 (25%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		온라인 홍보물	있음	103 (75.7%)	29 (60.4%)	132 (71.7%)	$\chi^2 = 4.106,$

		정책수단 (Hood, 1986)		전체	χ^2		정책수단 (Hood, 1986)		전체	χ^2	
		매개성	권위재 원조직				매개성	권위재 원조직			
실체성	개념 중심	108 (79.4%)	21 (43.8%)	129 (70.1%)	$\chi^2 =$ 21,530, $df = 1,$ $p < .01$		없음	33 (24.3%)	19 (36.9%)	52 (28.3%)	$df = 1,$ $p < .05$
	실체 중심	28 (20.6%)	27 (56.3%)	55 (29.9%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		온라인	있음	20 (14.7%)	1 (2.1%)	21 (11.4%)	$\chi^2 =$ 5,591, $df = 1,$ $p < .05$
정서 전략	있음	10 (7.4%)	3 (6.3%)	13 (7.1%)	$\chi^2 =$ 0,066 $df = 1,$ $p > .05$	서포터즈	없음	116 (85.3%)	47 (97.9%)	163 (88.6%)	
	없음	126 (92.6%)	45 (93.8%)	171 (92.9%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		홍보 대사	있음	4 (2.9%)	1 (2.1%)	5 (2.7%)	$\chi^2 =$ 0,99, $df = 1,$ $p > .05$
TV	있음	32 (23.5%)	18 (37.5%)	50 (27.2%)	$\chi^2 =$ 3,499, $df = 1,$ $p > .05$		없음	132 (97.1%)	47 (97.9%)	179 (97.3%)	
	없음	104 (76.5%)	30 (62.5%)	134 (72.8%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		온라인 or 오프 라인	온라인	58 (42.6%)	8 (16.7%)	66 (35.9%)	$\chi^2 =$ 10,410, $df = 1,$ $p < .01$
신문	있음	33 (24.3%)	17 (35.4%)	50 (27.2%)	$\chi^2 =$ 2,230, $df = 1,$ $p > .05$		오프 라인	78 (57.4%)	40 (83.3%)	118 (64.1%)	
	없음	103 (75.7%)	31 (64.6%)	134 (72.8%)		전체	136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)		
전체		136 (100%)	48 (100%)	184 (100%)							

표 7. 정책유형(Wilson, 2001)별 정책형태 및 정책PR (연구문제3 분석)

		정책유형 (Wilson, 2001)		전체	χ^2		정책유형 (Wilson, 2001)		전체	χ^2	
		다수주 의정책	고객 정책				다수주 의정책	고객 정책			
Lowi (1964)	분배	93 (90.3%)	72 (88.9%)	165 (89.7%)	$\chi^2 =$ 12,555, $df = 2,$ $p < .01$	라디오	있음	22 (21.4%)	11 (13.6%)	33 (17.9%)	$\chi^2 =$ 1,864, $df = 1,$ $p > .05$
	규제	10 (9.7%)	2 (2.5%)	12 (6.5%)			없음	81 (78.6%)	70 (86.4%)	151 (82.1%)	
	재분배	0 (0%)	7 (8.6%)	7 (3.8%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		
전체		103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		PPL	있음	21 (20.4%)	11 (13.6%)	32 (17.4%)	$\chi^2 =$ 1,463, $df = 1,$ $p > .05$
Cobb et al. (1976)	동원 모형	18 (17.5%)	69 (85.2%)	87 (47.3%)	$\chi^2 =$ 83,396, $df = 1,$ $p < .01$		없음	82 (79.6%)	70 (86.4%)	152 (82.6%)	
	광고화 모형	85 (82.5%)	12 (14.8%)	97 (52.7%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		
전체		103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		옥외광 고	있음	29 (28.2%)	20 (24.7%)	49 (26.6%)	$\chi^2 =$ 0,278 $df = 1,$ $p > .05$
정책 PR 목적	정보 제공	38 (36.9%)	58 (71.6%)	96 (52.2%)	$\chi^2 =$ 21,932, $df = 2,$ $p < .01$		없음	74 (71.8%)	61 (75.3%)	135 (73.4%)	
	태도 변화	21 (20.4%)	8 (9.9%)	29 (15.8%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		
	행동 유도	44 (42.7%)	15 (18.5%)	59 (32.1%)		오프라 인 캠페인	있음	61 (59.2%)	37 (45.7%)	98 (53.3%)	$\chi^2 =$ 3,341 $df = 1,$

	정책유형 (Wilson, 2001)			전체	χ^2	정책유형 (Wilson, 2001)			전체	χ^2
	다수주 의정책	고객 정책				다수주 의정책	고객 정책			
전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)			없음	42 (40.8%)	44 (54.3%)	86 (46.7%)	$p > .05$
예산	6천 미만	21 (20.4%)	24 (29.6%)	45 (24.5%)	$\chi^2 = 5.184,$ $df = 3,$ $p > .05$	전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)	
	6천이상 ~1억천 미만	23 (22.3%)	23 (28.4%)	46 (25%)		오프라 인 홍보 물	있음	81 (78.6%)	60 (74.1%)	141 (76.6%)
	1억1천 이상 ~ 2억4천 미만	32 (31.1%)	15 (18.5%)	47 (25.5%)		없음	22 (21.4%)	21 (25.9%)	43 (23.4%)	$\chi^2 = 2.501,$ $df = 2,$ $p > .05$
	2억4천 이상	27 (26.2%)	19 (23.5%)	46 (25%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)	
전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		온라인 캠페인	있음	66 (62.1%)	47 (58%)	111 (60.3%)	$\chi^2 = 0.320,$ $df = 1,$ $p > .05$
실체성	개념 중심	67 (65%)	62 (76.5%)	129 (70.1%)	$\chi^2 = 2.859,$ $df = 1,$ $p > .05$	없음	39 (37.9%)	34 (42%)	73 (39.7%)	
	실체 중심	36 (35%)	19 (23.5%)	55 (29.9%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)	
전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		온라인 홍보물	있음	73 (70.9%)	59 (72.8%)	132 (71.7%)	$\chi^2 = 0.086,$ $df = 1,$ $p > .05$
정서 전략	있음	8 (7.8%)	5 (6.2%)	13 (7.1%)	$\chi^2 = 0.175,$ $df = 1,$ $p > .05$	없음	30 (29.1%)	22 (27.2%)	52 (28.3%)	
	없음	95 (92.2%)	76 (93.8%)	171 (92.9%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)	
전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		온라인 서포터 즈	있음	12 (11.7%)	9 (11.1%)	21 (11.4%)	$\chi^2 = 0.013,$ $df = 1,$ $p > .05$
TV	있음	28 (27.2%)	22 (27.2%)	50 (27.2%)	$\chi^2 = 0,$ $df = 1,$ $p > .05$	없음	91 (88.3%)	72 (88.9%)	163 (88.6%)	
	없음	75 (72.8%)	59 (72.8%)	134 (72.8%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)	
전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		홍보대 사	있음	4 (3.9%)	1 (1.2%)	5 (2.7%)	$\chi^2 = 0.971,$ $df = 2,$ $p > .05$
신문	있음	33 (32%)	17 (21%)	50 (27.2%)	$\chi^2 = 2.798,$ $df = 1,$ $p > .05$	없음	99 (96.1%)	80 (98.8%)	179 (97.3%)	
	없음	70 (68%)	64 (79%)	134 (72.8%)		전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)	
전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)		온라인 or 오프 라인	온라인	33 (32%)	33 (40.7%)	66 (35.9%)	$\chi^2 = 1.493,$ $df = 1,$ $p > .05$
						오프 라인	70 (68%)	48 (59.3%)	118 (64.1%)	
						전체	103 (100%)	81 (100%)	184 (100%)	

6. 종합 및 결론

본 연구는 2013년 이후 중앙행정기관에서 발주한 정책PR 용역의 <홍보용역제한요청

서)의 내용분석을 통해 중앙행정기관유형(①정부 기획집행 ②국민기획 ③국민집행)에 따른 정책형태(①정책수단 ②정책유형 ③의제설정과정)와 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)의 차이를 살펴보고자 하였다. 더불어 최근 중앙행정기관의 정책PR의 체계성과 전문성을 파악하기 위해 정책형태(①정책수단 ②정책유형)에 따른 정책PR(①커뮤니케이션목표 ②커뮤니케이션목표공중 ③예산 ④메시지전략 ⑤매체유형)의 차이도 살펴보았다.

우선 중앙행정기관의 유형에 따라보면, 국민기획형(51.6%), 국민집행형(29.3%) 정부기획집행형(19.0%)의 빈도 순서였다. 정책PR 용역이 대부분 대국민 커뮤니케이션이 목표인 점을 감안하면 ‘정부 기획집행 중심 기관’보다 ‘국민기획 및 국민집행형 정부 기관’의 발주가 다수인 것은 예측되는 결과였다. 정책수단, 유형, 의제설정 과정의 빈도로 나타난 결과를 보면 규제나 인센티브보다는 설득의 정책수단, 권위 및 자원보다는 매개성의 정책수단, 규제보다는 분배정책, 그리고 정책이익이 국민에게 분산되는 다수주의 및 고객지향 정책 유형의 정책들이 많았다, 이러한 결과는 역시 분석대상이 ‘국민기획 및 국민집행형 중앙행정기관’의 대국민 정책 커뮤니케이션 제안요청서이기에 ‘정부가 정책이익이 국민에게 돌아가는 분배정책을 매개적 수단과 설득적 방법’으로 진행하는 과정이 다수였던 것으로 파악된다. 더불어 주체가 정부이고 정부 주도의 정책 커뮤니케이션이기 때문에 의제설정 과정은 정부가 주도하는 동원이나 공고화 모형이 주류를 차지하고 있었다.

정책커뮤니케이션 메시지 전략 분석에서 실체 중심(29.9%)보다는 개념 중심 홍보 용역(70.1%)이 월등하게 많았다. 반면 정서전략을 사용하지 않은 제안요청서(92.9%)가 대부분이었다. 이러한 결과는 대국민 정책PR의 대부분이 ‘정서성이 포함되지 않은 개념 중심 정책 커뮤니케이션’이 주류를 차지하고 있음을 보여주는 것이었다. 다음 정책PR 목적 별 예산 차이 분석결과, 행동유도 > 태도변화 > 정보제공 순서로 예산이 사용되고 있었다. PR목적별 메시지 전략 차이 결과, 행동유도 목적에는 실체 중심 > 개념 중심 전략이 더 많이 활용하고 있었다. 이러한 결과는 전략 커뮤니케이션 관점에서 보았을 때 상식적이고 타당하게 정부의 정책PR 과정이 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 이러한 결과는 전체적으로 정보제공을 목적인 개념 중심 홍보가 큰 비중을 차지함으로써 인한 것이 었다. 본 연구의 실용적 함의에 실체 중심 전략의 확장 필요성을 다시 언급하고자 한다.

정책PR의 매체 전략 분석결과, 중심매체 유형을 크게 온라인과 오프라인으로만

구분하면 여전히 오프라인 > 온라인으로 나타났다. 매체의 유형에 따라서 제안요청서를 분류한 결과 오프라인 홍보물 > 온라인 홍보물 > 온라인 캠페인 > 오프라인 캠페인 > TV > 신문 > 옥외광고 > 라디오 > PPL > 온라인 서포터즈 > 홍보대사 순서로 매체가 활용되고 있었다. 이러한 결과는 코비드19 이후에는 온라인 매체가 더 중요한 정책 커뮤니케이션 매체로 활용될 것임을 시사하고 있다. 한편, 정책PR 목적 별 매체 유형 분석 결과, 온라인 매체는 정보제공에, 신문과 PPL은 태도변화에, 오프라인 캠페인과 홍보물은 행동유도에 상대적으로 더 많이 활용되고 있었다. 매체 유형 간 활용 조합을 보면, TV방송광고는 여전히 거의 모든 매체들(신문, 라디오, PPL, 옥외광고)과 동시에 활용되고 있었던 반면, 오프라인 캠페인과 온라인 캠페인이 이루어지는 정책PR에서는 TV방송광고가 상대적으로 적게 활용되고 있었다.

다음으로, <연구문제 1>의 분석을 위한 2013년 이후 정부의 주요 정책홍보용역과 제 내 중앙행정기관유형에 따른 정책형태의 차이를 분석한 결과 기관유형에 따른 정책형태의 차이는 존재하지 않았다. 이러한 결과는 중앙행정기관의 유형이 정부 기획집행이든 국민기획 또는 국민집행유형 기관이든 정책수단(규제, 인센티브, 설득)과 정책유형(분배, 규제정책)에 차이 없이 대국민 정책PR을 실행하고 있음을 의미한다. 더불어 대중관여가 낮고(동원모형) 높음(공고화모형)도 관계없이 균형적으로 대국민 정책 커뮤니케이션이 진행되고 있음을 보여준다.

<연구문제 2>에 대한 분석결과, ‘정부기획집행 유형의 중앙행정기관’은 정보제공을 ‘국민기획 및 집행 중심 기관’은 행동유도의 정책 커뮤니케이션을 많이 수행하고 있었다. 기관유형별 예산집행 규모는 국민기획 > 국민집행 > 정부기획집행 순이었다. 정부기획집행 유형기관은 개념중심 메시지 전략이 국민기획 유형기관은 실체중심 메시지 전략이 상대적으로 많았다. 기관유형별 매체 활용을 보면 국민기획 유형기관에서 TV, 신문, 옥외광고, 온라인 캠페인을 상대적으로 많이 활용하고 있었다. 이는 좀 국민기획 기관의 정책 커뮤니케이션은 더 많은 목표 공중에 메시지전달 및 노출이 가능한 매체를 활용하고자 하고 있음을 보여준다. 결과적으로 ‘국민기획 및 집행 유형의 중앙행정기관’은 상대적으로 더 많은 예산으로 대국민 행동유도를 위해 TV, 신문을 포함한 포괄적 매체 활용을 하고 있었다.

<연구문제 3>에 대한 분석결과, 분배정책은 매개성 정책수단을 활용하고, 규제정책은 권위·재원·조직 정책수단을 많이 활용하고 있었다. 다수주의 정책에 규제정책이 많았고, 고객정책에 재분배정책이 많았다. 또한, 고객지향정책에 동원모형이 많았고,

다수주의정책에 공고화모형이 많았다.

정책수단별 정책PR목적을 보면, 매개성 정책수단은 대부분 정보제공의 PR목적, 권위·재원·조직 정책수단은 행동유도의 PR목적이 상대적으로 많았다. 다음 매개성 정책수단은 개념 중심적 메시지 전략이 권위·재원·조직 정책수단은 실제 중심적 메시지전략이 상대적으로 많았다. 다음 정책수단별 매체 활용의 유의미한 차이 결과를 살펴보면, 권위·재원·조직 정책수단에서는 라디오, PPL, 오프라인 캠페인, 오프라인 홍보물의 매체들이 활용되는 경우가 많았고, 제안요청서 내 정책이 매개성 정책수단인 상황에서는 온라인 홍보물, 온라인 서포터즈, 온라인 중심매체들이 많이 활용되고 있었다.

〈연구문제 3〉의 분석으로 ‘국민을 위한 기획형 및 집행형 중앙정부행정기관’의 두 가지 정책 커뮤니케이션 유형이 발견되었다. 〈표 8〉에서 제시되었듯이 유형A는 ‘온라인으로 대국민 당근 전달하기’로 명칭되었으며, 그 주요 특징은 동원모형(정부주도, 대중관여 낮음) → 분배정책 → 고객정책(특정집단이익에 비용은 전체 국민 분산) → 매개성 정책수단 → 정보제공 → 개념 중심적 메시지 전략 → 온라인 홍보물, 온라인 서포터즈, 온라인 중심매체로 정의된다. 〈표 8〉 사례 중 여성가족부 다문화수용성 제고 홍보, 국도교통부 홍보컨설팅 및 실행용역, 해양수산부 수산부분 FTA 종합 홍보, 환경부 온실가스종합정보센터 신기후체제 관련 기관 홍보동영상 제작 등이 이에 해당한다.

둘째, 유형B는 ‘새로운 정부 채찍 대비를 위한 대국민 행동지침 크게 알리기’로 유형의 특징은 공고화모형(정부주도, 대중관여 높음) → 규제정책 → 다수주의 정책(비용과 이익이 전체 국민에게 분산) → 권위·재원·조직 정책수단 → 행동유도 → 실제 중심적 메시지 전략 → 라디오, PPL, 오프라인 캠페인, 오프라인 홍보물의 매체로 유형화된다. 이러한 발견은 정책 커뮤니케이션 행정가를 위한 실용적 함의를 제공하고 있다. 〈표 8〉 사례 중 소방청 2018 화재안전특별조사 홍보물 인쇄 및 설치, 보건복지부 인공임신중절 예방 홍보, 여성가족부 2015 성폭력 추방주간 기념행사 및 홍보 위탁사업, 고용노동부 19년 최저임금 및 노동시간 단축 온라인 홍보 용역 입찰공고 등이 이에 해당한다.

더불어 본 연구를 통해 다음의 몇 가지 이론적이고 실용적인 함의가 제시된다. 첫째, 이론적으로 너츠(Nutt, 1984)와 같은 조직커뮤니케이션 학자는 조직 내 의사결정에서 이루어지는 다양한 방식을 소개하고 있다(박종민·정영주·권구민, 2018).⁸⁾ 본 연구는 양적 내용분석을 통해 정책 커뮤니케이션 실무자들이 실제 실행하고 있는 〈홍보

용역제안요청서) 내에서 정책 커뮤니케이션 진행 과정을 분석하였으며, 두 가지 유형을 발견하였다. 이러한 유형은 실무자들이 의도적으로 이성·합리적 의사결정모형을 거쳐 숙고의 과정을 거쳐 도출되는 경우도 있지만, 그들의 평소 업무적 경륜(Know-how)을 통해 일상적으로 제안되는 과정이 대부분이다(이세영·박종민, 2020). 이러한 휴리스틱(heuristic)한 직관과 만족의 의사결정과정은 제삼자의 관조적 관찰을 통해 파악 가능하며, 본 연구에서 발견된 두 가지 정책 커뮤니케이션 유형들도 이러한 발견에 해당된다. 이러한 분석 노력은 향후 정책유형에 따른 커뮤니케이션 과정에 대한 이론적인 모델링에 도움될 것이다. 둘째, 본 연구에서 파악된 ‘온라인으로 대국민 당근 전달하기’ 유형은 공중의 관여가 높은 쌍방향 정책 커뮤니케이션이기보다는 분배정책에 기반한 정부 주도의 일방향 대국민 커뮤니케이션으로 흐름 가능성도 관찰된다. 이러한 문제의 개선을 위한 고민도 필요하다(Hong, Park, Lee, & Park, 2012). 셋째로 학술적 정책학과 PR학의 교집합인 정책 커뮤니케이션이 사회과학내 융합공동연구의 주요 대상이 될 수 있으며, 경험적·실증적 연구뿐만 아니라 유형론의 합성을 통해서 새로운 개념적 연구의 지평을 넓힐 수도 있다는 서두의 거시적 목적에 본 연구는 소기의 학술적 성과를 제시하였다고 판단된다.

본 연구의 실용적 함의는 다음과 같다. 우선 분배정책보다는 규제정책의 대국민 커뮤니케이션이 난제이고 또 필요불가결하다는 사실이 확인되었다. 특히, 이러한 정책들은 공중관여가 높고, 때론 공중의 행동유도도 해야 하므로 규제정책의 공중커뮤니케이션을 위한 실무적 매뉴얼도 요구된다고 하겠다. 둘째로 항상 지적되듯이 개념 중심적 메시지 전략보다는 실제 중심적 메시지 전략이 가능하다면 우선되어야 하겠다. 셋째, 정책유형, 커뮤니케이션 목적, 메시지 전략별 매체 활용의 효율성을 분석하는 것은 비용 절감을 노력하는 실무에서는 때론 절실하다. 코비드19 이후 온라인 매체 활용성이 크게 확장되는 것은 이런 흐름과 맥이 같다고 할 것이다. 넷째, 정책 커뮤니케이션의 근본적인 고민인 세부적인 사안들이 포함된 종합세트라고 할 수 있는 복잡한 정책들을 창의적이고 또 공중들이 이해하기 쉽게 몇 가지 핵심메시지로 전달할 수 있는 방법을 고민하는 것은 중요하지만 정책 커뮤니케이터에게 난제이기도 하다. 이러한 고민의 해결점들이

8) 흔히 ①형성 ②개념 개발 ③세부화 ④평가 ⑤실행의 다섯 가지 세부적인 의사결정과정 단계가 있다고 가정하면, 이성·합리적 의사결정모형은 5가지 단계를 모두 거치게 되며 실생활에서는 15% 정도 이 과정을 통해 일이 진행된다고 한다. 다음 만족모델은 ②개념 개발은 생략되지만 ③세부화를 포함하며 전체 의사결정과정에서 70% 가까이 발견된다. 마지막 ①형성 ④평가 ⑤실행의 과정만 거치는 직관적 의사결정과정은 실생활에서 15% 정도 발견된다.

조금씩 본 연구를 통해 보여질 수 있기를 기대해본다.

더불어, 실제 정책 차원에서의 기대효과로서, 본 연구는 부처별 정책의 목적, 수단, 과정의 유형에 따라 정부가 매체를 어떻게 활용하고 메시지를 어떻게 전달해야 하는지에 대한 범부처 수준의 보편적 전략 원리 제시의 가능성을 보여주었다(한군태·박종민·김창숙·서영남, 2008). 부처별 비교연구는 정책의 유형, 핵심 수단, 의제설정 과정에 따라서 PR전략 수립의 준거를 확립하게 하며, PR전략에 있어서의 비교는 각 부처의 정책 커뮤니케이션이 갖는 상대적 강점, 약점, 기회, 위협 요소를 진단하는 데 도움이 될 것이다.

표 8. 중앙행정기관의 정책커뮤니케이션 유형

롭스 등 (1976)의 의 제설정과정	로위 (1964)의 정책유형	윌슨(2001)의 정책 유형	후드(1986)의 정책 수단	정책 커뮤니케이션 목적	정책PR 메시지 전략	정책PR 활용 매체
동원모형 (정부주도, 공중관여 낮음)	분배정책	고객정책 (특정집단이 익에 비용은 전체 국민 분산)	매개성	정보제공	개념 중심적 (예, 수돗물 인식개선)	온라인 홍보물, 온라인 서포터즈, 온라인 중심매체
정책 커뮤니케이션 유형 A ('온라인으로 대국민 당근 전달하기')		사례) 여성가족부 다문화수용성 제고 홍보 국가보훈처 2016년도 이달의 보훈인물 온라인 홍보 경찰청 제73주년 경찰의 날 홍보영상 제작 국도교통부 홍보컨설팅 및 실행운영, 해양수산부 수산부분 FTA 종합 홍보, 환경부 온실가스종합정보센터 신기후체제 관련 기관 홍보동영상 제작				
공고화모형 (정부주도, 공중관여 높음)	규제정책	다수주의 정책 (비용과 이익이 전체 국민에게 분산)	권위·재원·조직	행동유도	실체 중심적 (예, 취업성공패키지)	라디오, PPL, 오프라인 캠페인, 오프라인 홍보물
정책 커뮤니케이션 유형 B ('새로운 정부 채찍 대비를 위한 대국민 행동지침 크게 알리기')		사례) 보건복지부 인공임신중절 예방 홍보 여성가족부 2015 성폭력 추방주간 기념행사 및 홍보 위탁사업 해양수산부 국립수산물품질관리원 2016년 수산물 원산지 표시제도 홍보 운영 소방청 2018 화재안전특별조사 홍보물 인쇄 및 설치 고용노동부 19년 최저임금 및 노동시간 단축 온라인 홍보 운영 입찰공고				

참고문헌

- 강미혜 (2020, 5월 27일). 정부, 청년정책 홍보활동 강화한다. *THE PR*, Retrieved December 5, 2021 from <https://www.the-pr.co.kr/news/articleView.html?idxno=44966>
- 견진만 (2020). *융합의 시야로 본 사회과학*. 서울: 윤성사.
- 고기동, 이은국, 이은미 (2015). 정책유형에 따른 정책입법화 과정 비교분석: 법률안 심의 참여자 선호를 중심으로. *한국정책학회보*, 24(4), 277~299.
- 권혁주 (2009). 정책수단의 정치적 성격: 사회정책을 중심으로. *한국행정논집*, 21(4), 1301~1320.
- 김기환 (2005). 정보화사업의 효과적인 평가를 위한 정부부처 유형분류 연구. *한국정책분석평가학회보*, 15(1), 24~266.
- 김영애 (2019). 장애인고용 정책수단 유형 분석: 제5차 장애인고용촉진 및 직업재활 기본계획을 중심으로. *한국사회정책*, 26(3), 225~249.
- 김태은 (2008). 정책수단 선택과 변화의 결정요인으로서 (탈) 딜레마: 참여정부의 주택정책을 중심으로. *한국행정학보*, 42(4), 179~210.
- 김희연, 박종민 (2013). 매체와 MPR 전술의 풍요도 및 마케팅커뮤니케이션 속성에 관한 실무자 인식 연구. *광고연구*, 97, 217~246.
- 남궁근 (2016). *정책학*. 서울: 법문사.
- 노시평 (2014). 우리나라 사회보험 정책수단의 유형에 관한 연구. *한국컴퓨터정보학회논문지*, 19(5), 109~117.
- 문명재 (2010). 정보제공의 정책수단적 특성과 향후 연구 방향. *행정논총*, 48(1), 51~70.
- 문순영 (2013). 장애인복지의 정책수단유형에 대한 탐색적 연구: 제4차 장애인정책 종합계획을 중심으로. *사회복지정책*, 40(4), 1~29.
- 박건희, 이유나, 김유경, 최보람 (2013). 정책 혁신속성에 따른 효과적인 PR 커뮤니케이션 전략: 쌍방향균형 커뮤니케이션과 매체 신뢰도의 조절 효과. *홍보학연구*, 17(4), 218~248.
- 박병원, 박종민 (2001). 마케팅 커뮤니케이션 수단으로서의 인터넷채널에 대한 기업 실무자들의 인식 연구. *한국방송학보*, 15(1), 121~167.
- 박상원 (2012). 중소기업지원 정책목표와 정책도구 간의 정합성 분석: 김대중, 노무현 및 이명박 정부 간 비교를 중심으로. *국정관리연구*, 7(2), 111~143.
- 박종민, 권구민, 조재형, 박진홍, 김필수 (2016). 위기 유형과 매체 속성에 따른 위기커뮤니케이션 전략연구: 2014년 국방부 대표 위기쟁점 분석. *사회과학연구*, 42(2), 137~168.

- 박종민, 배지양, 임종섭, 박경희, 최준혁, 정주용, 유영석, 황성욱, 정원준, 남태우, 전형준, 장지호, 조승호 (2015). *정책PR론*. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 박종민, 정영주, 권구민 (2018). 미디어법 개정 과정에 나타난 18대 국회 상임 위원회의 의사결정에 영향을 미치는 커뮤니케이션 특성 연구 의회 조직 이론, 개인 의사결정속성, 조직커뮤니케이션 특성, 집단사고 징후를 중심으로. *한국언론학보*, 62(4), 44~81.
- 박형재 (2018, 7월 10일). 文정부 출범 이후 공공PR, 숫자로 정리해보니. *THE PR*, Retrieved December 5, 2021 from <http://www.the-pr.co.kr/news/articleView.html?idxno=40510>
- 박형재 (2020, 1월 8일). 올해 정부소통 방향성 미리 보니. *THE PR*, Retrieved December 5, 2021 from <https://www.the-pr.co.kr/news/articleView.html?idxno=43990>
- 백영민 (2015). *R을 이용한 사회과학데이터 분석*. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 신호창, 이두원, 조성은 (2011). *정책 PR*. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 안사이, 김희진 (2016). 친사회성 정책홍보 메시지의 소구유형이 정책수용에 미치는 영향. *한국콘텐츠학회논문지*, 16(4), 705~717.
- 안해준 (2020, 4월 2일). 올해 국가홍보 콘셉트는 어떤 방향일까? *THE PR*, Retrieved December 5, 2021 from <https://www.the-pr.co.kr/news/articleView.html?idxno=44505>
- 오경수, 천명재, 김희경 (2013). 정책PR이 정책지지, 정부신뢰에 미치는 영향 연구. *한국콘텐츠학회논문지*, 13(7), 190~202.
- 오철호 (2008). 머리말: 정책분석평가연구와 실증주의 논쟁의 재인식. *정책분석평가학회보*, 18(2), 1~13.
- 오현정, 이찬구 (2015). 여성 과학기술인 정책의 정책도구 정합성분석. *한국정책학회보*, 24(4), 61~90.
- 윤영민 (2019). *미디어 내용분석 입문*. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이세영, 박종민(2020). 온라인 정책 기사에 대한 태도에 미치는 베스트 댓글의 방향성과 사회적 승인 강도의 영향성 연구: 휴리스틱-체계적(Heuristic-Systematic) 모델의 적용. *한국방송학보*, 34(6), 1-39.
- 이시경 (1996). 환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준. *한국행정학보*, 30(1), 113~127.
- 이일우, 이철한 (2015). 정책홍보 커뮤니케이션 효과 구조 및 모형 분석. *사회과학연구*, 22(1), 174~194.
- 전영한 (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. *정부학연구*, 13(4), 259~295.
- 전영한, 이경희 (2010). 정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래. *행정논총*, 48(2), 91~118.

- 전진영 (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석-정책의제의 설정 및 대안채택과정을 중심으로. *한국정당학회보*, 8(2), 35~65.
- 정명주 (2010). 정책수단 분석을 통해본 한국의 다문화 정책의 특성. *사회과학연구*, 26(2), 275~295.
- 정명주 (2012). 한국 외국인정책의 정책체계 분석: 정책내용, 정책수단, 정책과정을 중심으로. *사회과학연구*, 28(4), 291~317.
- 정원준 (2017). 정책 결정 과정에서 커뮤니케이션 요소가 정책 수용도에 미치는 영향 연구. *한국광고홍보학보*, 19(3), 99~135.
- 조민정, 박종민 (2011). 쟁점 활성화 전 단계와 쟁점 활성화 상황의 비교를 통한 공중 상황이론의 확장: 취업 쟁점에 대한 대학생 공중 유형 분류와 커뮤니케이션 행동 예측. *한국언론학보*, 55(4), 76~104.
- 최무현 (2008). 다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구: 참여정부의 '다문화정책'을 중심으로. *한국행정학보*, 42(3), 51~77.
- 최병선 (2009). 규제수단과 방식의 유형 재분류. *행정논총*, 47(2), 1~30.
- 최하예, 황성수 (2018). 우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구. *한국정책과학학회보*, 22(3), 75~99.
- 한균태, 박종민, 김창숙, 서영남 (2008). 효율적 정책집행과정과 정책공중유형 별 정책고객관계관리를 위한 정책홍보실무자들의 인식. *홍보학연구*, 12(1), 73~109.
- 한승연 (2008). 정책수단으로서 행정지도의 변화. *한국행정사학지*, 23, 131~160.
- 홍준형 (2009). 정책수단에 대한 법적 접근. *행정논총*, 47(1), 1~20.
- 황성욱, 김은진, 최창식, 이종혁 (2019). 대한민국 정부 PR의 규모와 현황은 어떠한가?: 나라장터 공고 PR 용역 내용 분석을 중심으로. *광고연구*, 121, 64~101.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cobb, R. W., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1), 126~138.
- Doern, G. B., & Phidd, R. W. (1983). *Canadian public policy: Ideas, structures, process*. Toronto, Canada: Methuen.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (2nd Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.
- Frazer, C. F. (1983). Creative strategy: A management perspective. *Journal of Advertising*, 12(4), 36~41.

- Hong, H., Park, H., Lee, Y., & Park, J. (2012). Public segmentation and government-public relationship building: A cluster analysis of publics in the United States and 19 European countries. *Journal of Public Relations Research*, 24, 1~32.
- Hutton, J. G. (1999). The definition, dimensions, and domain of public relations. *Public Relations Review*, 25(2), 199~214.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent development in scope and methods*. Stanford: Stanford University Press.
- Linder, S., & Peters, G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35~58.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677~715.
- McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). *Alternative policy instruments*. Santa Monica, CA: Center for Policy Research in Education.
- Nutt, P. C. (1984). Types of organizational decision process. *Administrative Science Quarterly*, 29, 414~450.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. In M. Bemelmans-Videc, C. R. Ray & V. Evert (Eds.), *Carrot, stick and sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21~58), New Brunswick, NJ: Routledge.
- Wilson, J. Q., & Dilulio Jr, J. J. (2001). *American government*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.

최초투고일: 2021년 10월 25일 • 심사일: 2021년 10월 30일 • 게재확정일: 2021년 12월 10일

The Differences in Policy Communication by the Types of Public Policy and National Government Agencies

Jongmin Park

Professor, Department of Media, Kyung Hee University*

Taewoo Nam

Associate Professor, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University**

Seyoung Lee

Master, Department of Media, Kyung Hee University***

Manhyeok Cho

Bachelor, Department of Media, Kyung Hee University****

This study tried to examine the differences in policy types (① Policy means ② Policy type ③ Agenda setting process) according to the types of central administrative agencies (① 'government-oriented planning and execution government agencies' ② 'Planning government agencies for the people' ③ 'Executive government agencies for the people') through the content analysis of the <Request for Proposal> of policy PR services ordered by central administrative agencies since 2013. In addition, in order to understand the systemic and professionalism of central administrative agencies' policy PR, the differences in policy PR (①Communication Goal ②Communication Goal Public ③Budget ④ Message Strategy ⑤Media Type) according to policy types were also examined. As a result of the study, since most of the policy PR services are aimed at communication with the public, service proposals from 'Planning government agencies for the people' and 'Executive government agencies for the people' accounted for 80%. The mainstream was the process of 'the government's distribution policy in which policy benefits go to the people, using mediation and persuasive methods', and 'concept-oriented policy communication without emotion' was the majority. 'Planning-type government agencies for the people' rather than 'government-oriented planning and execution government agencies' relatively spend more money on policy PR using TV, newspapers, outdoor advertisements, and online campaigns to deliver a message to the public with a larger budget. After Covid-19, the active use of online media was identified. Finally, two types of policy communication (Type A; mobilization model (government-led, low public involvement) → Distribution policy → Client-oriented policy (specific group benefits, costs are distributed across the nation) → 'Nodality' policy tools → Communication purpose(information provision) → Concept-oriented message strategy → Online promotional materials, online Supporters, online media: Type B; Consolidation model (government-led, high public involvement) → Regulatory policy → Majoritarian policy (costs and benefits are distributed

among the people) → Authority, finance, and organizational policy tools → Communication purpose(Induction of action) → Substance-oriented message strategy → Radio, PPL, offline campaigns, the medium of offline promotional materials were identified and their implications discussed.

KEY WORDS

Central government administrative agency • Policy instrument •
Policy type • Message strategy • Media strategy

* First Author, Corresponding Author, jongmin@khu.ac.kr
** Co-Author, namtaewoo@skku.edu
*** Co-Author, seyoung5623@gmail.com
**** Co-Author, man_hyu@naver.com